

Lagrådsremiss

Ändringar i fråga om kommunplacering av ensamkommande barn

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 9 november 2017

Heléne Fritzon

Johanna Johnsson
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår ändringar i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. som innebär att en kommun som har anvisats att ta emot ett ensamkommande barn ska få placera barnet i ett boende i en annan kommun endast om

- kommunerna har ingått en särskild överenskommelse om placering,
- placeringen sker med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) i fråga om barn med motsvarande vårdbehov, eller
- det finns synnerliga skäl och en länsstyrelse godkänner placeringen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 maj 2018.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.....	4
2.2	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	7
3	Ärendet och dess beredning	8
4	Placering av ensamkommande barn i en annan kommun än den anvisade.....	8
4.1	Begränsade möjligheter att placera ensamkommande barn i en annan kommun än den anvisade	8
4.2	Den kommunala självstyrelsen och proportionalitetsprincipen	17
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	19
6	Kostnader och andra konsekvenser	20
7	Författningskommentar	22
7.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.....	22
7.2	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	25
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Ändringar i fråga om sysselsättning för asylsökande och kommunplacering av ensamkommande barn (Ds 2016:21)	26
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	27
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser	31

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.,
2. lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs att 1 b, 3, 3 a och 22 §§ lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

I 2 och 3 §§ finns särskilda bestämmelser om mottagande av barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare (ensamkommande barn). Bestämmelserna är tillämpliga endast så länge barnet är att anse som ensamkommande.

1 b §¹

I 2, 3 och 3 a §§ finns särskilda bestämmelser om mottagande av barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare (ensamkommande barn). Bestämmelserna är tillämpliga endast så länge barnet är att anse som ensamkommande.

3 §²

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

Första stycket gäller inte ensamkommande barn som avses i 1 § första stycket 1 och 2. För dessa barn ska Migrationsverket i stället anvisa en kommun som ska ordna boendet. När Migrationsverket anvisat en kommun ska det anses att barnet vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

En kommun som har anvisats att ta emot ett ensamkommande barn får placera barnet i ett boende i en annan kommun endast om

1. kommunerna har ingått en särskild överenskommelse om placering,

2. placeringen sker med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

¹ Senaste lydelse 2017:578.

² Senaste lydelse 2013:755.

eller med stöd av socialtjänstlagen i fråga om barn med motsvarande vårdbehov, eller

3. det finns synnerliga skäl.

I fall som avses i tredje stycket 3 krävs godkännande av en länsstyrelse. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vilka länsstyrelser som beslutar om godkännande.

En utlänning som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och som inte önskar utnyttja en erbjuden plats på en förläggning ska ändå registreras vid en sådan. Alla ensamkommande barn som avses i 1 § första stycket 1 och 2 ska registreras vid en förläggning. Migrationsverket svarar sedan för att bistånd lämnas enligt denna lag.

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

3 a §³

En utlänning som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och som inte önskar utnyttja en erbjuden plats på en förläggning ska ändå registreras vid en sådan. Alla ensamkommande barn som avses i 1 § första stycket 1 och 2 ska registreras vid en förläggning. Migrationsverket ansvarar sedan för att bistånd lämnas enligt denna lag.

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

En kommun skall lämna bistånd enligt denna lag till utlänningar som avses i 1 § första stycket 2 om

En kommun ska lämna bistånd enligt denna lag till utlänningar som avses i 1 § första stycket 2 om

³ Senaste lydelse 2002:1112.

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

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

22 §⁴

Migrationsverkets eller socialnämndens beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Migrationsverkets beslut om anvisning av ensamkommande barn får dock inte överklagas.

Migrationsverkets beslut får överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets utlänningen vistades när beslutet fattades.

Länsstyrelsens beslut i fråga om godkännande enligt 3 § fjärde stycket får inte överklagas.

Beslut i fråga om bistånd enligt denna lag gäller omedelbart.
Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 maj 2018.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för placering av ensamkommande barn i en annan kommun än den kommun som har anvisats av Migrationsverket, om placeringen skett före ikraftträdandet.

⁴ Senaste lydelse 2013:755.

2.2 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §¹

Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.

Bestämmelser om ansvarsfördelningen mellan kommuner i fråga om stöd och hjälp enligt denna lag finns i 2 a kap.

I fråga om den som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. finns särskilda bestämmelser om bistånd i den lagen.

I fråga om den som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. finns *det* särskilda bestämmelser om bistånd *och placering av barn* i den lagen.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2018.

¹ Senaste lydelse 2011:328.

3 Ärendet och dess beredning

Sverige är det land i Europa som under de senaste tio åren har tagit emot flest asylsökande ensamkommande barn i förhållande till sin befolkning. Migrationsverket anvisar kommuner (nedan kallad anvisningskommun) att ta emot asylsökande ensamkommande barn. Under 2015 och 2016 placerades dock så mycket som 34 respektive 25 procent av de anvisade barnen i boenden i andra kommuner än anvisningskommunen. Det finns risk för att de kommuner där det finns etablerade särskilda boenden för ensamkommande barn och unga får bära ett oproportionerligt stort ansvar för ensamkommande barn till följd av att andra kommuner väljer att placera ett stort antal barn på dessa boenden. Detta medför en ojämn fördelning av ensamkommande barn mellan landets kommuner.

Inom Arbetsmarknadsdepartementet har bl.a. därför departementspromemorian Ändringar i fråga om sysselsättning för asylsökande och kommunplacering av ensamkommande barn (Ds 2016:21) utarbetats. En sammanfattning av promemorian och dess lagförslag finns i *bilaga 1* och 2. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Arbetsmarknadsdepartementet (dnr A2016/01333/I).

I denna lagrådsremiss behandlar regeringen de förslag i promemorian som gäller kommunplacering av ensamkommande barn.

4 Placering av ensamkommande barn i en annan kommun än den anvisade

4.1 Begränsade möjligheter att placera ensamkommande barn i en annan kommun än den anvisade

Regeringens förslag: En kommun som har anvisats att ta emot ett ensamkommande barn ska få placera barnet i ett boende i en annan kommun endast om

1. kommunerna ingått en särskild överenskommelse om placering,
2. placeringen sker med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga eller med stöd av socialtjänstlagen i fråga om barn med motsvarande vårdbehov, eller
3. det finns synnerliga skäl.

En placering på grund av synnerliga skäl ska kräva godkännande av en länsstyrelse. Det ska införas en upplysningsbestämmelse om att regeringen kan meddela föreskrifter om vilka länsstyrelser som beslutar i fråga om godkännande. Länsstyrelsens beslut i fråga om godkännande ska inte gå att överklaga.

En hänvisning till lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ska införas i socialtjänstlagen.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Förslaget i promemorian innebär dock att placering i en annan kommun när det finns synnerliga skäl endast får ske i en annan kommun inom länet och att godkännandet ska lämnas av länsstyrelsen i det län där anvisningskommunen ligger. I promemorian lämnas inte något förslag när det gäller överklagande av länsstyrelsens beslut i fråga om godkännande men man gör bedömningen att ett sådant beslut inte bör kunna överklagas. Promemorian innehåller inte något förslag om ändring i socialtjänstlagen. Promemorians förslag har en något annorlunda lagteknisk utformning.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna är positiva till eller har inget att invända mot principen att ensamkommande barn ska placeras inom anvisningskommunen samt att det införs begränsningar i möjligheten till placering i en annan kommun, men lämnar synpunkter på förslagets utformning. Ett antal remissinstanser, däribland *Socialstyrelsen*, *Länsstyrelsen i Värmlands län*, *Ödeshögs kommun* och *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar*, kan inte tillstyrka eller är i huvudsak emot förslaget. *Migrationsverket* anser att det med förslaget finns en risk att barn blir kvar i ankomstkommunerna under en längre tid eftersom anvisningskommunen inte kan hitta snabba boendelösningar i den egna kommunen.

Många remissinstanser, däribland *Migrationsverket*, *Barnombudsmannen*, *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Socialstyrelsen*, *Svenska kyrkan*, *Skyddsvärnet*, *Kammarrätten i Jönköping*, länsstyrelserna och ett stort antal kommuner, lyfter fram barnperspektivet och att principen om barnets bästa inte i tillräcklig grad belysts eller beaktats i förslaget. Ett antal remissinstanser, bl.a. *JO*, flertalet länsstyrelser, *Kommunförbundet Stockholms län* och ett antal kommuner, anser att förslaget strider mot normaliseringsprincipen.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) anser att det är ett bättre alternativ att i stället vidga bestämmelsen om samråd i socialtjänstlagen (2001:453) så att bestämmelsen även omfattar hem för vård eller boende och stödboende, liksom andra kommunala ansvarsområden som skola, bostadsförsörjning och gode män.

Burlövs kommun, *Ljusnarsbergs kommun* och *Malmö kommun* menar att förslaget begränsar möjligheten till placering av barnet hos en anhörig eller annan närstående som bor i en annan kommun.

Ett antal remissinstanser, däribland *JO*, *Länsstyrelsen i Jönköpings län*, *Lunds tingsrätt* och ett flertal kommuner, anser att ramarna för de särskilda överenskommelserna bör tydliggöras. *Socialstyrelsen* och ett antal kommuner anser att ett system med särskilda överenskommelser tar tid och medför ökad administration. *Statens skolverk*, *Länsstyrelsen i Skåne län*, *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Länsstyrelsen i Värmlands län* och *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* lyfter fram det fria skolvalet i förhållande till förslaget. *Rörelsefolkshögskolornas intresseorganisation (RIO)* menar att begränsningar till kommunen skapar hinder för folkhögskolorna att kunna bidra med utbildning och etablering.

När det gäller placeringar enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller med stöd av socialtjänstlagen i fråga om barn med motsvarande behov anser *SKL* och *Förvaltningsrätten i Linköping* att det bör förtydligas i förarbetena att det är

anvisningskommunen som ska besluta om placering och göra bedömningen av vårdbehovet. Ett antal remissinstanser, bl.a. Migrationsverket, har ställt sig frågande till eller önskat ett förtydligande av uttrycket motsvarande vårdbehov.

Några remissinstanser efterlyser förtydligande av när det finns synnerliga skäl. Flera remissinstanser, bl.a. länsstyrelserna, är negativa till förslaget att länsstyrelsen ska godkänna placeringar i annan kommun vid synnerliga skäl. Bland annat Migrationsverket, JO, Länsstyrelsen i Jönköpings län, *Länsstyrelsen i Kalmar län*, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län och ett antal kommuner anser att det bör vara Inspektionen för vård och omsorg (IVO) som godkänner placeringar i en annan kommun. JO lyfter även fram frågan om vilka regler om sekretess som ska gälla för de uppgifter från kommunen som länsstyrelsen får ta del av vid prövningen.

Om länsstyrelserna ska godkänna placeringar i en annan kommun delar bl.a. Kammarrätten i Jönköping och *Helsingborgs kommun* promemorians bedömning att länsstyrelsens beslut inte ska kunna överklagas. *Stockholms Universitet, Juridiska fakultetsnämnden*, anser att ett överklagandeförbud bör framgå av lagen. Migrationsverket anser att en inskränkning i rätten att överklaga ett beslut som har så stor betydelse för ett enskilt barn i behov av vård troligen strider mot artikel 26 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (det omarbetade mottagandedirektivet).

Ett flertal remissinstanser, bl.a. Kammarrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Linköping, Migrationsverket, JO, *Akademikerförbundet SSR*, fyra länsstyrelser, SKL och ett antal kommuner, ifrågasätter varför placeringar endast får ske inom det egna länet vid synnerliga skäl.

Skälen för regeringens förslag

Anvisning av ensamkommande barn

I lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., förkortad LMA finns det särskilda bestämmelser för ensamkommande barn. Migrationsverket ska för ensamkommande barn som ansökt om uppehållstillstånd som skyddsbehövande, eller som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd och som inte är folkbokförda i Sverige, anvisa en kommun som ska ordna boendet för barnet (3 § andra stycket LMA).

Varje kommun har ansvar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453], förkortad SoL). Som huvudregel gäller att det är den kommun där en person vistas som ansvarar för det aktuella stödet och hjälpen (2 a kap. 1 § SoL).

När Migrationsverket har anvisat en kommun ska det anses att barnet vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § SoL (3 § andra stycket LMA). Det innebär att anvisningskommunen har ansvar för barnets behov av stöd och hjälp, inklusive placering i ett boende, i enlighet med de bestämmelser som finns i socialtjänstlagen. Boendet kan vara ett familjehem, ett hem för vård eller boende eller ett stödboende för

barn och unga (se 6 kap. SoL om vård och boende i annat hem än det egna). Vid beslut eller andra åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser för barn ska enligt 1 kap. 2 § SoL vad som är bäst för barnet vara avgörande.

En kommun behåller ansvaret för stöd och hjälp för ett barn som till följd av ett beslut av kommunen vistas i en annan kommun, i ett familjehem, i ett hem för vård eller boende eller i ett stödboende enligt 6 kap. SoL (2 a kap. 4 § SoL). Ansvaret för ett ensamkommande barns behov av stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen kvarstår hos anvisningskommunen, såvida inte ärendet flyttas över till den kommun där barnet placeras enligt 2 a kap. 10 § SoL.

Jämnare fördelning av ensamkommande barn mellan kommuner

Sverige är det land i Europa som de senaste tio åren tagit emot flest ensamkommande barn i förhållande till sin befolkning. Under 2016 sjönk antalet ensamkommande barn som sökte asyl här från 2015 års rekordhög nivåer till cirka 2 200. Enligt Migrationsverkets prognos beräknas antalet minska under 2017 för att därefter successivt öka till cirka 2 700 under 2021, vilket är så långt Migrationsverkets prognos i dagsläget sträcker sig. Osäkerheten i prognosen är dock stor. Den genomsnittliga handläggningstiden för asylärenden, inklusive ärenden om ensamkommande barn, förväntas uppgå till femton månader under 2017.

Sedan den 1 april 2016 tillämpar Migrationsverket, på uppdrag av regeringen, en anvisningsmodell vars huvudsyfte är att mottagandet av ensamkommande barn ska bli jämnare fördelat mellan landets kommuner. Om anvisningskommuner placerar barn i andra kommuner, orsakar det ojämn fördelning av ansvaret för mottagandet mellan kommuner och anvisningsmodellens syfte motverkas, vilket kan medföra bestående problem. Under 2015 och 2016 placerades 34 respektive 25 procent av de anvisade asylsökande ensamkommande barnen i en annan kommun än anvisningskommunen.

När en anvisningskommun placerar ett ensamkommande barn i en annan kommun uppstår sämre planeringsförutsättningar och utökad ansvar för mottagandet och därmed merkostnader för den kommun där barnet placeras, särskilt i fråga om barnets skolgång. Därtill kommer kommunens ansvar för de barn som anvisats av Migrationsverket. Dessa kommuner får sammantaget bära ett stort ansvar för mottagandet av ensamkommande barn.

En placering i en annan kommun än anvisningskommunen innebär även merkostnader för anvisningskommunen eftersom det inte sällan blir mer krävande att fullgöra ansvaret för ett barn som är placerat på längre geografiskt avstånd. Även samarbete och kontakt mellan olika aktörer, t.ex. mellan socialtjänst och boende eller skola, kan bli mer krävande när barnet är placerat i en annan kommun än anvisningskommunen, vilket kan påverka det enskilda barnet negativt.

För att alla kommuner ska kunna fullgöra sitt uppdrag när det gäller mottagandet av ensamkommande barn och för att barn ska få sina rättigheter tillgodosedda är det enligt regeringen viktigt att åstadkomma en jämnare fördelning av barnen mellan kommunerna. Kommuner bör i

första hand bygga upp en verksamhet för mottagandet av ensamkommande barn i den egna kommunen. Om ensamkommande barn i stor utsträckning placeras inom anvisningskommunen bedöms det bidra till bättre kvalitet och långsiktighet i kommunernas mottagande. Detta förbättrar också beredskapen i kommunerna för tillfälliga ökningar av antalet ensamkommande barn. Utgångspunkten bör därför vara att den anvisade kommunen placerar barnet i ett boende i den egna kommunen och därmed också har det sammanhållna ansvaret för barnet. Möjligheten att placera ensamkommande barn i en annan kommun bör mot den bakgrunden begränsas. Bestämmelser om detta bör införas i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Migrationsverket anser att det med förslaget finns en risk att barn blir kvar i ankomstkommunerna under en längre tid eftersom anvisningskommunerna inte kan hitta snabba boendelösningar i den egna kommunen. Enligt regeringens bedömning kan det finnas en risk för att barn under en övergångsperiod blir kvar i ankomstkommunerna längre tid än i dag. Regeringen anser dock att förslaget skapar bättre förutsättningar för det samlade mottagandet av ensamkommande barn och att risken för att barn efter en övergångstid blir kvar i ankomstkommunerna under en längre tid bör vara liten.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) framför att det är en bättre lösning att vidga bestämmelsen om samråd i socialtjänstlagen så att bestämmelsen även omfattar hem för vård eller boende och stödboende, liksom andra kommunala ansvarsområden som förskola, skola, bostadsförsörjning och gode män. Enligt regeringens mening skulle en sådan ändring inte vara tillräcklig för att uppnå syftet med förslaget.

Många remissinstanser, däribland *Migrationsverket*, *Barnombudsmannen*, *Riksdagens ombudsmän (JO)* och *Socialstyrelsen*, har synpunkter på förslaget utifrån barnperspektivet och principen om barnets bästa. Regeringen anser att utgångspunkten måste vara att alla Sveriges kommuner har kompetens och möjlighet att ta emot barn. Vid en jämnare fördelning av de ensamkommande barnen mellan landets kommuner förbättras förutsättningarna för ett bra mottagande av det enskilda barnet. Som regel blir också ett enskilt barns behov bäst tillgodosedda om barnet placeras inom anvisningskommunen. Det bör uppmärksammas att förslaget inte innebär något avsteg från principen att barn ska få relevant information och ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Barnets åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad (jfr 11 kap. 10 § SoL).

Ett antal remissinstanser, bl.a. JO och flertalet länsstyrelser, anser att förslaget strider mot normaliseringsprincipen. Normaliseringsprincipen innebär att alla barn som vistas i Sverige ska omfattas av samma sociala omvårdnadssystem så långt det är möjligt. De föreslagna begränsningarna i kommuners möjlighet att placera ensamkommande barn utanför kommunen innebär visserligen särregler för ensamkommande barn. Regeringen anser dock inte att förslaget innebär ett sådant avsteg från normaliseringsprincipen att det talar mot förslaget.

Placering i en annan kommun efter särskild överenskommelse

Även om utgångspunkten bör vara att anvisningskommunen ska placera barnet i ett boende i den egna kommunen kan förutsättningarna för ett fungerande mottagande variera mellan olika kommuner. Ett enskilt barns behov av boende och vård kan i vissa fall vara svårt att tillgodose inom en kommun. Det bör därför vara möjligt för en kommun att ingå en särskild överenskommelse med en annan kommun om placering i ett boende i den andra kommunen. Det bör införas en bestämmelse i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. om att en kommun som har anvisats att ta emot ett ensamkommande barn får placera barnet i ett boende i en annan kommun om kommunerna ingått en särskild överenskommelse om placering.

Genom kravet på överenskommelse säkerställs att den kommun som barnet placeras i får kännedom om och godkänner att ett barn placeras i kommunen. Det ger kommunen bättre möjligheter att planera sin verksamhet inom olika områden, t.ex. på skolområdet. En överenskommelse kan ingås mellan kommuner i hela landet. Ett antal remissinstanser, bl.a. *Riksdagens ombudsmän (JO)* och ett flertal kommuner, har efterlyst tydliga ramar för de särskilda överenskommelserna bl.a. vad gäller form, innehåll och omfattning. Regeringens uppfattning är att de särskilda överenskommelserna mellan kommunerna bör kunna ta sig olika uttryck beroende på det enskilda barnets behov och respektive kommuns förutsättningar. Det kan röra sig om en placering med hänsyn till anknytning, utbildning eller ett bättre vårdalternativ. Även andra skäl till en överenskommelse kan förekomma. En överenskommelse bör avse ett enskilt barn. Det bör vara det kommunala organ som beslutar om placeringar enligt socialtjänstlagen som också ansvarar för eventuella överenskommelser enligt den föreslagna bestämmelsen (jfr 2 kap. 4 § SoL).

Några remissinstanser, bl.a. *Malmö kommun*, framför att förslaget kan försvåra placeringar på grund av familjeanknytning. Migrationsverket undersöker redan när ett barn ska anvisas om det finns någon släkting eller annan nära anhörig i en viss kommun. Det kan dock efter anvisning visa sig att släktingar eller nära anhöriga finns i en annan kommun än anvisningskommunen. Enligt regeringens mening bör en sådan situation kunna lösas genom en särskild överenskommelse mellan de aktuella kommunerna.

Ett antal länsstyrelser, liksom *Statens skolverk*, lyfter fram det fria skolvalet i förhållande till förslaget. Möjligheten att välja skola innebär i fråga om grundskolan att en elev ska placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå, förutsatt att det inte innebär att en annan elevs berättigade krav på en placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts. Hemkommunen, dvs. den kommun barnet är bosatt i, ordnar utbildning för alla som enligt skollagen (2010:800) har rätt att gå i grundskolan. För ett ensamkommande barn som inte vidareplacerats är anvisningskommunen i första hand hemkommun. I vissa fall har eleven rätt att bli mottagen i en annan kommun än sin hemkommun. Det är den mottagande kommunen som avgör om eleven ska få en plats på någon av deras skolenheter. Vidare kan ett barn tas emot som elev i en fristående grundskola i det fall

det finns plats vid skolan. Hemkommunen är den som finansierar utbildningen av eleverna, oavsett vem som är huvudman. Hemkommunen ska även erbjuda ungdomar som bor i kommunen och som tillhör gymnasieskolans målgrupp utbildning i gymnasieskola, i egen regi eller enligt samverkansavtal med en annan kommun eller landsting. Om anvisningskommunen har ett samverkansavtal med en annan kommun erbjuds behöriga ensamkommande barn på samma sätt som övriga ungdomar i kommunen plats vid gymnasieskolan i den andra kommunen. Liksom vad gäller grundskolan är hemkommunen ansvarig för att finansiera elevers utbildning i gymnasieskolan oavsett vem som är huvudman för utbildningen. Endast i undantagsfall bör val av grundskola eller gymnasieskola innebära att eleven måste bli placerad i ett boende i en annan kommun. En sådan situation bör kunna lösas med en särskild överenskommelse mellan kommunerna.

Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO) menar att begränsningar till kommunen skapar hinder för folkhögskolorna att kunna bidra med utbildning och etablering. Det nu aktuella förslaget gäller endast ensamkommande barn upp till 18 års ålder. Folkhögskolornas verksamhet vänder sig i första hand till personer som fyllt 18 år. I de fall folkhögskolorna har utbildning för elever under 18 år finns möjlighet för en anvisningskommun att ingå en särskild överenskommelse om placering med den kommun där folkhögskolan är belägen. Enligt regeringens bedömning kommer folkhögskolornas verksamhet endast marginellt påverkas av förslaget.

Placering i en annan kommun med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga eller med stöd av socialtjänstlagen i fråga om barn med motsvarande vårdbehov

Den föreslagna begränsningen av en kommuns möjlighet att placera barn i ett boende i en annan kommun bör inte gälla placeringar som sker med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, förkortad LVU, eller med stöd av socialtjänstlagen, då barnet har ett motsvarande vårdbehov men där vården kan ske på frivillig väg. I dessa fall bör kommunen få placera barnet i ett boende i en annan kommun utan att först ingå en särskild överenskommelse. Det bör därför införas en bestämmelse i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som möjliggör detta.

Ett antal remissinstanser, bl.a. *Migrationsverket*, har önskat ett förtydligande av vad som avses med uttrycket motsvarande vårdbehov. Vårdbehov enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga föreligger huvudsakligen när den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende (3 § LVU). Placering enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga blir dock endast aktuell om placeringen inte sker frivilligt. Om den unge har ett sådant vårdbehov som avses i lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, men det finns ett samtycke till vård, placeras den unge i stället med stöd av socialtjänstlagen. Med motsvarande vårdbehov avses samma typ av behov som anges i lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. Att det är fråga om ett

sådant vårdbehov som avses i lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga framgår av den utredning som socialtjänsten gör enligt 11 kap. SoL. Som *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* och *Förvaltningsrätten i Linköping* påpekar bör det vara anvisningskommunen som gör bedömningen av vårdbehovet och beslutar om placering i en annan kommun.

Placering i en annan kommun när det finns synnerliga skäl

Det bör även finnas möjlighet för en kommun att utan krav på särskild överenskommelse placera ett barn i ett boende i en annan kommun om det finns synnerliga skäl till en sådan placering. Det bör då vara fråga om placering av barn med tunga, specifika vårdbehov på grund av fysiska, psykiska eller sociala problem som kräver särskilda insatser. Det kan även vara fråga om placering av barn som är i behov av särskilt skydd. I promemorian anges att det bör vara så att vårdbehovet i det enskilda fallet inte kan tillgodoses i anvisningskommunen och att anvisningskommunen inte heller skäligen kan förväntas tillhandahålla aktuell vård. Enligt regeringens mening bör det vara möjligt för en kommun att placera ett barn i annan kommun när det särskilda vårdbehovet i det enskilda fallet inte kan tillgodoses i anvisningskommunen.

I promemorian föreslås att placeringar enligt denna punkt ska godkännas av länsstyrelsen. Ett antal remissinstanser, bl.a. länsstyrelserna, är negativa till en sådan ordning. Bland annat *Migrationsverket*, *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Länsstyrelsen i Jönköpings län*, *Länsstyrelsen i Kalmar län*, *Länsstyrelsen i Skåne län*, *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* och ett antal kommuner framhåller att Inspektionen för vård och omsorg (IVO), som redan i dag bl.a. har till uppgift att besluta om överflyttning av ärenden mellan kommuner, bör åläggas uppgiften att godkänna placeringar.

För att ett godkännande ska lämnas bör det krävas att myndigheten konstaterar att det enligt anvisningskommunen finns ett sådant särskilt vårdbehov som avses och att myndigheten bedömer att anvisningskommunen inte kan tillhandahålla en placering i ett boende med sådan vård inom kommunen. Myndigheten bör däremot inte göra någon egen bedömning av barnets vårdbehov. Det blir därmed inte fråga om någon överprövning av kommunens bedömning av vårdbehovet. När det gäller bedömningen av om kommunen kan tillhandahålla en placering i ett boende med aktuell vård bör myndigheten beakta den aktuella kommunens kapacitet i detta avseende.

Med hänsyn till länsstyrelsernas lokala och regionala kännedom är dessa enligt regeringens bedömning de myndigheter som är mest lämpade för uppgiften att godkänna placeringar i en annan kommun. Regeringen anser inte att IVO är lämplig med hänsyn till myndighetens tillsynsuppdrag. Regeringen bedömer att det endast kommer att vara fråga om ett litet antal godkännandeärenden per år. Mot denna bakgrund anser regeringen att uppgiften att godkänna placeringar bör ges till ett fåtal länsstyrelser fördelade över landet. En upplysningsbestämmelse om regeringens befogenhet att meddela föreskrifter om vilka länsstyrelser som beslutar i fråga om godkännande bör tas in i lagen. Den beslutande

länsstyrelsen kan i det enskilda fallet samverka med länsstyrelsen i det län där anvisningskommunen ligger.

Helsingborgs kommun anser att det bör finnas tydliga krav för hur lång tid länsstyrelsens handläggning får ta. Enligt regeringens mening är det inte lämpligt att ange någon längsta handläggningstid. När det rör barns behov av vård och boende är det dock viktigt att handläggningen av ett ärende sker skyndsamt och med barnets bästa som utgångspunkt. JO lyfter fram frågan om vilka regler om sekretess som ska gälla för de uppgifter från kommunen som länsstyrelsen får ta del av vid prövningen. Eftersom länsstyrelsen inte ska bedöma barnets vårdbehov är avsikten inte att länsstyrelsen ska ta del av sekretessbelagda uppgifter om den enskilde från kommunen. Regeringen förutsätter att kommunen avidentifierar de uppgifter som lämnas till länsstyrelsen och att kommunen inte överlämnar uppgifter som omfattas av sekretess. Regeringen ser därför inte att någon särskild sekretessreglering behövs i detta avseende.

Om länsstyrelsen lämnar sitt godkännande bör det ankomma på anvisningskommunen att placera barnet enligt socialtjänstlagens bestämmelser. Länsstyrelsen bör alltså inte få till uppgift att bedöma i vilken kommun ett barn ska placeras. Om länsstyrelsen inte lämnar sitt godkännande ankommer det på anvisningskommunen att tillgodose vårdbehovet inom kommunen. Kravet på godkännande från länsstyrelsen syftar till att säkerställa att möjligheten att placera ensamkommande barn i en annan kommun endast utnyttjas när det är nödvändigt till följd av att kommunen inte kan tillgodose det aktuella vårdbehovet. Detta eftersom utgångspunkten är att ensamkommande barn ska placeras i anvisningskommunen.

I promemorian föreslås att placeringar i en annan kommun vid synnerliga skäl ska begränsas till boende i en annan kommun inom länet. Enligt promemorian är avsikten med begränsningen till länet bl.a. att ytterligare stimulera kommuner att stärka de egna förutsättningarna för beredskap och kapacitet när det gäller mottagandet av ensamkommande barn. Ett antal remissinstanser, däribland Migrationsverket, JO, ett antal länsstyrelser och *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, har ifrågasatt den föreslagna begränsningen. Regeringen instämmer i att begränsningen inte är lämplig. Placeringar efter länsstyrelsens godkännande avser situationer när det föreligger synnerliga skäl. I just dessa fall kan det antas att behovet hos barnet är så specifikt att relevanta placeringalternativ är särskilt begränsat. I vissa fall kanske det rör sig om ett fåtal relevanta boenden i hela landet. Att endast ha möjlighet att välja en placering inom det egna länet kan innebära att det alternativ som skulle vara det bästa för barnet i det enskilda fallet inte kan väljas. Dessutom kan utbudet inom länen kan variera mycket. Vissa län omfattar endast en eller ett fåtal kommuner, medan andra län omfattar ett stort antal kommuner. Kommunernas storlek och geografiska läge påverkar också kapaciteten i ett län. Regeringen anser mot denna bakgrund att en placering efter länsstyrelsens godkännande inte bör begränsas till länet.

Överklagande av länsstyrelsens beslut i fråga om godkännande

Som anges i promemorian och som bl.a. *Kammarrätten i Jönköping* anför bör ett beslut av länsstyrelsen i fråga om godkännande av en ansökan om placering i en annan kommun inte vara överklagbart. Ensamkommande barn är att anse som särskilt utsatta och deras behov av vård och boende bör tillgodoses med minsta möjliga dröjsmål. En möjlighet att överklaga länsstyrelsens beslut skulle medföra ytterligare fördröjning av att barnet får sitt behov av boende och vård tillgodosett vilket framstår som mycket olämpligt. En sådan fördröjning skulle inte vara till barnets bästa. Skulle ett godkännande inte ges är det angeläget att anvisningskommunen snabbt ordnar en lämplig placering inom kommunen. Till skillnad från *Migrationsverket* anser regeringen inte att ett överklagandeförbud står i strid mot artikel 26 i det omarbetade mottagandedirektivet. Länsstyrelsens prövning görs i förhållande till kommunens kapacitet att tillhandahålla en placering i ett boende med aktuell vård. Oavsett utgång ansvarar anvisningskommunen för att barnets behov av vård tillgodoses. Att beslutet inte kan överklagas bör framgå uttryckligen av lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Ändring i socialtjänstlagen

Som *Kammarrätten i Jönköping*, *Riksdagens ombudsmän (JO)* och *Malmö kommun* lyfter fram påverkar de föreslagna ändringarna i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. kommunernas möjlighet att placera ensamkommande barn enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen. Regeringen delar uppfattningen att det bör införas en bestämmelse i socialtjänstlagen som anger att det finns särskilda bestämmelser om placering av barn i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

4.2 Den kommunala självstyrelsen och proportionalitetsprincipen

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

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* och ett flertal kommuner anser att förslaget inskränker det kommunala självstyret och ifrågasätter om det står i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen. *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *SKL*, *Kommunförbundet Stockholms län* och ett antal kommuner anser att skälen för den del av förslaget som innebär att länsstyrelsen ska godkänna en placering i en annan kommun inte är tillräckliga för att motivera en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. *Svenska kyrkan* och *Göteborgs kommun* menar att proportionalitetsbedömningen är rimlig.

Skälen för regeringens bedömning: Grundläggande bestämmelser om den kommunala självstyrelsen finns i regeringsformen. I 1 kap. 1 § regeringsformen anges bl.a. att den svenska folkstyrelsen förverkligas

genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. I 1 kap. 7 § regeringsformen anges att det i riket finns kommuner på lokal och regional nivå. Grundläggande bestämmelser om kommunerna och deras kompetens finns i kommunallagen (1991:900). Principen om kommunal självstyrelse finns i 1 kap. 1 § kommunallagen. Där anges att Sverige är indelat i kommuner och landsting och att dessa på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i lagen eller i särskilda föreskrifter. Enligt 2 kap. 1 § kommunallagen 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. I 2 kap. 4 § kommunallagen anges 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.

Av 14 kap. 3 § regeringsformen följer att en regelmässig prövning av de kommunala självstyrelseintressena ska göras under lagstiftningsprocessen med tillämpning av en proportionalitetsprincip. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Vid proportionalitetsbedömningen ska man göra dels en analys av de konsekvenser förslaget får för den kommunala självstyrelsen, dels en avvägning mellan de kommunala självstyrelseintressena och de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose.

Regeringen kan konstatera att med nuvarande ordning har många anvisningskommuner valt att placera barn i andra kommuner, vilket har bidragit till en ojämn fördelning av ensamkommande barn i landet. De föreslagna bestämmelserna avser att begränsa anvisningskommunernas möjlighet att placera ett ensamkommande barn i en annan kommun. Som ett flertal remissinstanser, bl.a. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, framför påverkar bestämmelserna kommunernas möjlighet att fritt bestämma hur deras verksamhet ska bedrivas och organiseras. Regeringen delar bedömningen att de föreslagna bestämmelserna inskränker den kommunala självstyrelsen.

Ett antal remissinstanser, däribland ett flertal kommuner, har ifrågasatt den proportionalitetsbedömning som görs i promemorian. Som framgår av promemorian är syftet med förslaget att anvisningskommunerna i ökad utsträckning ska placera barnen i den egna kommunen och därigenom åstadkomma en jämnare fördelning av ansvaret för mottagandet av ensamkommande barn mellan landets kommuner. Vid en avvägning mellan detta allmänna intresse och vikten av att inte inskränka den kommunala självstyrelsen gör regeringen samma bedömning som görs i promemorian, dvs. att det allmänna intresset väger över. Regeringen bedömer att ändamålet med de föreslagna bestämmelserna inte kan uppnås på ett mindre ingripande sätt. Inskränkningen bedöms därmed inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Regeringen bedömer att de föreslagna bestämmelserna därför är godtagbara vid beaktande av proportionalitetsprincipen enligt 14 kap. 3 § regeringsformen.

Flera remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Stockholms län, Kommunförbundet Stockholms län* och ett antal kommuner, har särskilt lyft fram den kommunala självstyrelsen i förhållande till den del av förslaget som innebär att länsstyrelsens godkännande krävs för en placering när det finns synnerliga skäl. De anser att skälen för att länsstyrelsen ska godkänna en placering i annan kommun inte är tillräckliga för att motivera en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Genom kravet på godkännande från länsstyrelsen kan det säkerställas att möjligheten att placera i annan kommun endast utnyttjas när det är nödvändigt till följd av att kommunen inte kan tillgodose aktuellt vårdbehov. Anvisningskommunen har ansvar för att utreda vårdbehovet och fattar beslut om placering. Länsstyrelsens bedömning ska avse kommunernas kapacitet för mottagandet. På så sätt kan syftet att uppnå en jämnare fördelning av mottagandet uppnås. Regeringen anser att allmänintresset väger över vid en avvägning mellan allmänintresset att åstadkomma en jämnare fördelning av mottagandet och den begränsning i det kommunala självstyret som kravet på godkännande från länsstyrelsen utgör. Regeringen bedömer att inskränkningen därmed inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den, och den föreslagna bestämmelsen bedöms därför godtagbar vid beaktande av proportionalitetsprincipen enligt 14 kap. 3 § regeringsformen.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 maj 2018.

Äldre föreskrifter gäller fortfarande för placering av ensamkommande barn i en annan kommun än den kommun som har anvisats av Migrationsverket, om placeringen skett före ikraftträdandet.

Promemorians förslag överensstämmer i sak med regeringens förutom att det i promemorian föreslås att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2017.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget. Ett antal remissinstanser, bl.a. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Sollentuna kommun* och *Hagfors kommun*, anser att en längre omställningstid krävs innan reformen träder i kraft.

Skälen för regeringens förslag: För att kunna skapa bättre förutsättningar för mottagandet bör lagändringarna träda i kraft så snart som möjligt, dvs. den 1 maj 2018. Placeringar av ensamkommande barn som skett i en annan kommun än anvisningskommunen före den 1 maj 2018 bör dock fortsätta att gälla, även om de föreslagna förutsättningarna för att placera ensamkommande barn i en annan kommun än anvisningskommunen inte är uppfyllda. De nya bestämmelserna om

placering av ensamkommande barn bör alltså tillämpas på ny- och omplaceringar som sker efter ikraftträdandet. Det bör införas en övergångsbestämmelse om detta.

6 Kostnader och andra konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslaget medför vissa kostnadsökningar för länsstyrelserna. De ökade kostnaderna för länsstyrelserna finansieras genom omfördelning från utgiftsområde 8 Migration till utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Förslaget kan medföra vissa kostnadsökningar för vissa kommuner under en övergångsperiod men förväntas därefter leda till kostnadsminskningar.

Promemorians bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens förutom att man i promemorian gör bedömningen att förslaget inte medför några ekonomiska konsekvenser för staten.

Remissinstanserna: *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, liksom *Flens kommun*, anser att det saknas en seriös och väl underbyggd ekonomisk konsekvensanalys. SKL menar att förslaget kommer att innebära omställningskostnader för bl.a. nya lokaler och konvertering av befintliga verksamheter. *Burlövs kommun* anser att konsekvenserna för kommunernas bostadsförsörjning inte blivit belysta. *Statskontoret*, som delar promemorians bedömning att förslaget troligtvis medför kostnadsökningar för de kommuner som i dagsläget tar emot få ensamkommande barn och ungdomar, understryker risken för att det kan ta lång tid innan de kommuner som i dag placerar ensamkommande barn i andra kommuner har byggt upp en god kapacitet på sitt mottagande varför förslaget kan medföra negativa konsekvenser för mottagandet under en övergångsperiod.

Bland annat *Socialstyrelsen* och *Länsstyrelsen i Skåne län* anser att analysen av förslagets konsekvenser utifrån ett barnperspektiv samt pojkars och flickors behov behöver utvecklas. *Statskontoret* anser att förslaget kan främja jämställdheten mellan flickor och pojkar, inte minst på skolområdet eftersom ett jämnare mottagande bör minska risken för att enskilda skolklasser domineras av ensamkommande pojkar. *Götene kommun* lyfter bl.a. fram att förslaget får konsekvenser för boendemiljön för barn och arbetsmiljön för personal på boenden när allt fler ska rymmas. Vidare menar kommunen att förslaget får konsekvenser för företag. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* instämmer inte i bedömningen att förslaget inte har några konsekvenser för jämställdheten eller för företag. *Länsstyrelsen i Kalmar län* saknar konsekvensanalys av hur förslaget påverkar företag i den privata vårdsektorn.

Skälen för regeringens bedömning

Konsekvenser för staten

De föreslagna ändringarna innebär att vissa länsstyrelser får en ny uppgift. Regeringen bedömer att antalet ärenden hos länsstyrelserna kommer att vara få. Uppgiften beräknas dock leda till vissa ökade kostnader. De ökade kostnaderna för länsstyrelserna finansieras genom omfördelning från utgiftsområde 8 Migration till utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Förslag angående finansiering har lämnats i budgetpropositionen för 2018.

Konsekvenser för kommunerna

Regeringen bedömer att genom att införa begränsningar för placering i annan kommun än anvisningskommunen förväntas förbättrade planeringsförutsättningar uppnås för alla kommuner, såväl anvisningskommuner som de kommuner där barnen placeras. Goda planeringsförutsättningar för kommunerna lägger grunden för att mottagandet av ensamkommande barn blir det bästa möjliga. Dessutom förväntas förslaget leda till jämnare fördelning av ensamkommande barn mellan landets kommuner.

Några remissinstanser, bl.a. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, har invändningar mot promemorians ekonomiska konsekvensanalys. Som anges i promemorian och som bl.a. *Statskontoret* påpekar kommer förslaget sannolikt inledningsvis att innebära en omställning för de kommuner som i dag placerar ensamkommande barn i en annan kommun. Det går inte att utesluta att kostnaderna för dessa kommuner ökar på grund av att de behöver ha kapacitet för mottagande av anvisade barn på kort och lång sikt. Det kan, särskilt för små kommuner, vara svårt att anpassa kapacitet över året och mellan åren. Genom förslaget stimuleras dock kommuner att förstärka beredskap och kapacitet för mottagandet av ensamkommande barn inom kommunen.

Med nuvarande system uppstår merkostnader för anvisningskommunen bl.a. eftersom socialtjänstens utrednings- och uppföljningsarbete försvåras till följd av geografiskt avstånd till barnen. För de kommuner där barnen är placerade uppstår merkostnader bl.a. med anledning av barnens skolgång. Regeringen bedömer att förslaget innebär att dessa merkostnader hos både anvisningskommunerna och de andra kommuner där de ensamkommande barnen placeras kommer att minska.

Konsekvenser för barnen

Enligt artikel 3 i FN:s konvention om barnets rättigheter ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. Vid beslut om åtgärder som rör barn kan konventionsstater behöva väga barnets bästa mot andra samhällsintressen. Att barnets bästa ska sättas i främsta rummet betyder dock att barnets intressen har hög prioritet och inte bara är ett bland flera överväganden.

Förslaget innebär att ensamkommande barn i högre grad förväntas vistas i den kommun som anvisats att ta emot barnet. Det kan förekomma att barn under en övergångsperiod påverkas negativt på grund av att en enskild kommun ännu inte har ett fullt utbyggt mottagande. Som *Götene*

kommun lyfter fram kan det påverka boendemiljön för barnen. Denna risk bedöms dock förhållandevis liten och övergående. Regeringens bedömning är att skälen för förslaget väger över. När de aktörer som behöver samverka kring mottagandet av ensamkommande barn finns i samma kommun förbättras möjligheterna att utreda och tillgodose barnets behov inom en rad områden. Det förbättrar även möjligheterna till uppföljning. Detta innebär en ökad trygghet och stabilitet för barnet i jämförelse med tidigare. Härigenom förbättras även barnets möjligheter till etablering i samhället.

Konsekvenser för jämställdheten

Av de ensamkommande barnen är pojkar en övervägande majoritet. Även om förslaget är könsneutralt utformat kommer därför fler pojkar än flickor att påverkas av förslaget. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* instämmer inte i bedömningen att förslaget inte har några konsekvenser för jämställdheten. *Statskontoret* å andra sidan anser att förslaget kan främja jämställdheten mellan flickor och pojkar, inte minst på skolområdet eftersom ett jämnare mottagande bör minska risken för att enskilda skolklasser domineras av ensamkommande pojkar. Regeringen instämmer i *Statskontoret*s bedömning att förslaget i huvudsak har positiva konsekvenser för jämställdhet mellan flickor och pojkar.

Övrigt

Ett antal remissinstanser nämner förslagets påverkan på privata företag. Regeringen bedömer att förslaget i viss mån kan påverka företag som driver vård- och omsorgsverksamhet inriktad på ensamkommande barn. Dessa företag påverkas dock i än högre grad av att antalet ensamkommande barn varierar över tid och de senaste året minskat kraftigt. För de barn som fram till ikraftträdandet av de föreslagna bestämmelserna har blivit placerade gäller övergångsbestämmelsen. Placeringen kan alltså fortsätta till dess att anvisningskommunen har anledning att fatta ett nytt placeringsbeslut.

Regeringen avser att noga följa konsekvenserna av de nya bestämmelserna, bl.a. för barn och ur ett barnrättsperspektiv samt för kommunerna.

7 Författningskommentar

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

1 b § 1 2, 3 och 3 a §§ finns särskilda bestämmelser om mottagande av barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare (ensamkommande barn). Bestämmelserna är tillämpliga endast så länge barnet är att anse som ensamkommande.

I paragrafen finns bestämmelser om ensamkommande barn. Paragrafen ändras som en följd av att hittillsvarande reglering i tredje och fjärde styckena i 3 § flyttas till 3 a §.

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

Första stycket gäller inte ensamkommande barn som avses i 1 § första stycket 1 och 2. För dessa barn ska Migrationsverket i stället anvisa en kommun som ska ordna boendet. När Migrationsverket anvisat en kommun ska det anses att barnet vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

En kommun som har anvisats att ta emot ett ensamkommande barn får placera barnet i ett boende i en annan kommun endast om

- 1. kommunerna ingått en särskild överenskommelse om placering,*
- 2. placeringen sker med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller med stöd av socialtjänstlagen i fråga om barn med motsvarande vårdbehov, eller*
- 3. det finns synnerliga skäl.*

I fall som avses i tredje stycket 3 krävs godkännande av en länsstyrelse. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vilka länsstyrelser som beslutar om godkännande.

I paragrafen finns bl.a. bestämmelser om mottagande av ensamkommande barn. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Av *tredje och fjärde styckena*, som är nya, framgår när en kommun som har anvisats att ta emot ett ensamkommande barn får placera barnet i ett boende i en annan kommun. Bestämmelserna innebär begränsningar av en anvisningskommuns möjlighet att placera ensamkommande barn utanför kommunen. Placeringen i sig sker som huvudregel med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) och boendet kan vara ett familjehem, ett hem för vård eller boende eller ett stödboende.

Enligt *tredje stycket 1* kan ett ensamkommande barn placeras i en annan kommun än anvisningskommunen om anvisningskommunen i det enskilda fallet har ingått en särskild överenskommelse om placering med den kommun där barnet ska placeras i ett boende.

Tredje stycket 2 avser placeringar som sker med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller med stöd av socialtjänstlagen när barnet har ett motsvarande vårdbehov men där vården kan ske på frivillig väg. Med motsvarande vårdbehov avses samma typ av behov som anges i lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. Vårdbehov enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga föreligger huvudsakligen när den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende (3 § LVU). Bestämmelsen innebär att placeringar i dessa fall kan ske i ett boende i en annan kommun. Någon särskild överenskommelse krävs inte mellan anvisningskommunen och den mottagande kommunen. Bestämmelsen i 6 kap. 6 a § SoL om att informera och samråda med den mottagande kommunen innan kommunen fattar beslut om placering i familjehem gäller.

Tredje stycket 3 gäller fall då det finns synnerliga skäl att placera ett barn i ett boende i en annan kommun. Bestämmelsen är avsedd att

användas restriktivt och för placering av barn med särskilda vårdbehov. Med särskilda vårdbehov avses tunga, specifika vårdbehov på grund av fysiska, psykiska eller sociala problem som kräver särskilda insatser. Barn med särskilda vårdbehov kan även vara barn som är i behov av särskilt skydd. Det är i dessa fall fråga om andra slags vårdbehov än vad som avses i lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. För att synnerliga skäl ska anses föreligga krävs, utöver att barnet har ett särskilt vårdbehov, att anvisningskommunen i det enskilda fallet inte kan tillhandahålla aktuell vård inom kommunen, se dock även fjärde stycket.

Av *fjärde stycket* framgår att en placering på grund av synnerliga skäl enligt tredje stycket 3 kräver ett godkännande från en länsstyrelse. I stycket finns också en upplysningsbestämmelse om att regeringen kan meddela föreskrifter om vilka länsstyrelser som beslutar om godkännande. Först efter ett beslut om godkännande får kommunen placera barnet i ett boende i en annan kommun. För att länsstyrelsen ska lämna sitt godkännande krävs att länsstyrelsen dels konstaterar att det enligt anvisningskommunen finns ett sådant särskilt vårdbehov som avses i bestämmelsen, dels bedömer att anvisningskommunen inte kan tillhandahålla en placering i ett boende med sådan vård inom kommunen. Länsstyrelsen ska inte göra någon egen bedömning av barnets vårdbehov. Det blir därmed inte fråga om någon överprövning av kommunens bedömning av vårdbehovet. När det gäller bedömningen av om kommunen kan tillhandahålla en placering i ett boende med aktuell vård inom kommunen ska länsstyrelsen beakta den aktuella kommunens kapacitet i detta avseende. Efter länsstyrelsens godkännande ankommer det på anvisningskommunen att placera barnet enligt socialtjänstlagens bestämmelser. Länsstyrelsen ska alltså inte göra någon bedömning av i vilken kommun ett barn ska placeras. Om länsstyrelsen inte lämnar sitt godkännande blir det en uppgift för anvisningskommunen att tillgodose vårdbehovet inom kommunen. Beslutet i fråga om godkännande av ansökan om placering i en annan kommun kan inte överklagas (se 22 §).

Paragrafen ändras även på så sätt att regleringen i hittillsvarande tredje och fjärde styckena flyttas till 3 a §.

3 a § *En utlänning som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och som inte önskar utnyttja en erbjuden plats på en förläggning ska ändå registreras vid en sådan. Alla ensamkommande barn som avses i 1 § första stycket 1 och 2 ska registreras vid en förläggning. Migrationsverket ansvarar sedan för att bistånd lämnas enligt denna lag.*

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

En kommun *ska* lämna bistånd enligt denna lag till utlänningar som avses i 1 § första stycket 2 om de vistas i kommunen och om biståndet behövs *till* dess att Migrationsverket tar över ansvaret för att bistånd lämnas.

Paragrafen reglerar bl.a. frågor om bistånd. Paragrafen ändras på så sätt att regleringen i hittillsvarande tredje och fjärde styckena i 3 § placeras i ett nytt *första* och *andra stycke*. Paragrafens hittillsvarande innehåll blir därmed tredje stycket i paragrafen. Paragrafen ändras i övrigt endast språkligt.

22 § Migrationsverkets eller socialnämndens beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Migrationsverkets beslut om anvisning av ensamkommande barn får dock inte överklagas.

Migrationsverkets beslut får överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets utlännningen vistades när beslutet fattades.

Länsstyrelsens beslut i fråga om godkännande enligt 3 § fjärde stycket får inte överklagas.

Beslut i fråga om bistånd enligt denna lag gäller omedelbart.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

I paragrafen finns bestämmelser om överklagande. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

Paragrafen får ett nytt *tredje stycke*. I det nya stycket anges att länsstyrelsens beslut i fråga om godkännande av en placering av ett ensamkommande barn i en annan kommun på grund av synnerliga skäl inte får överklagas.

7.2 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

2 kap.

1 § Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.

Bestämmelser om ansvarsfördelningen mellan kommuner i fråga om stöd och hjälp enligt denna lag finns i 2 a kap.

I fråga om den som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. finns *det* särskilda bestämmelser om bistånd *och placering av barn* i den lagen.

I paragrafen finns bestämmelser om kommunernas ansvar för socialtjänsten. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

Paragrafen ändras på så sätt att det i *tredje stycket* läggs till en upplysning om att det i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. finns särskilda bestämmelser om placering av barn. Paragrafen ändras i övrigt endast språkligt.

Sammanfattning av promemorian Ändringar i fråga om sysselsättning för asylsökande och kommunplacering av ensamkommande barn (Ds 2016:21)

I promemorian föreslås ändringar i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA).

Det föreslås att en kommun som har anvisats att ta emot ett ensamkommande barn endast ska få placera barnet i ett boende i en annan kommun om kommunerna har ingått en särskild överenskommelse om placering. Denna begränsning föreslås inte gälla för placeringar som sker med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) i fråga om barn med motsvarande vårdbehov, eller om det finns synnerliga skäl.

Vidare föreslås att Migrationsverkets ansvar för att ge asylsökande sysselsättning ändras i samband med att en ny struktur för tidiga insatser för asylsökande införs. Myndighetens ansvar för att asylsökande får tillfälle att delta i svenskundervisning och andra former av sysselsättning föreslås upphöra. Det föreslås att Migrationsverket i stället i lämplig omfattning ska ge asylsökande tillfälle att delta i informationsinsatser. Slutligen föreslås vissa följdändringar i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och arbetsmiljölagen (1977:1160).

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2017.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.¹

dels att 5–7 §§ ska upphöra att gälla,
dels att rubriken närmast före 4 § ska utgå,
dels att 1, 3 och 4 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²

I denna lag ges bestämmelser om *sysselsättning för* och bistånd till utlänningar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser (asylsökande),

2. har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet, eller

3. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts att vistas här medan ansökan prövas.

Den som omfattas av denna lag har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för förmåner av motsvarande karaktär. Rätt till bistånd föreligger inte heller för bostadskostnader.

Barn under 18 år som saknar uppehållstillstånd och som inte vistas på en förläggning omfattas inte av denna lag, om de bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd.

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

I 2 och 3 §§ finns särskilda bestämmelser om mottagande av barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan

¹ Senaste lydelse av

5 § 2008:941.

6 § 2000:296.

² Senaste lydelse 2010:532.

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

3 §³

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

Första stycket gäller inte ensamkommande barn som avses i 1 § första stycket 1 och 2. För dessa barn ska Migrationsverket i stället anvisa en kommun som ska ordna boendet. När Migrationsverket anvisat en kommun ska det anses att barnet vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

En kommun som har anvisats att ta emot ett ensamkommande barn får endast placera barnet i ett boende i en annan kommun om kommunerna ingått en särskild överenskommelse om placering. Ett ensamkommande barn får dock placeras i ett boende i en annan kommun utan att kommunerna har ingått en särskild överenskommelse, om

1. placeringen sker med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller med stöd av socialtjänstlagen i fråga om barn med motsvarande vårdbehov, eller

2. det finns synnerliga skäl, i vilket fall placering efter godkännande från länsstyrelsen får ske i ett boende i en annan kommun inom länet.

En utlänning som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och som inte önskar utnyttja en erbjuden plats på en förläggning ska ändå registreras vid en sådan. Alla ensamkommande barn som avses i 1 § första stycket 1 och 2 ska registreras vid en förläggning. Migrationsverket svarar sedan för att bistånd lämnas enligt denna lag.

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

4 §⁴

Migrationsverket *skall* i lämplig omfattning ge dem som avses i 1 § första stycket 1 och 2 *sysselsättning genom att de får* tillfälle att delta i

Migrationsverket *ska* i lämplig omfattning ge dem som avses i 1 § första stycket 1 och 2 tillfälle att delta i *informationsinsatser*.

³ Senaste lydelse 2013:755

⁴ Senaste lydelse 2000:296

*svenskundervisning, i skötseln av
föreläggningar och i annan
verksamhet som bidrar till att göra
vistelsen meningsfull.*

Bilaga 2

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för placeringar av ensamkommande barn som skett före ikraftträdandet i en annan kommun än den kommun som har anvisats av Migrationsverket.

Förslag till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 4 § tredje stycket arbetsmiljölagen (1977:1160) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

4 §¹

För deltagare i arbetsmarknadspolitiska program är denna lag tillämplig i den utsträckning som framgår av 7 § lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program.

För deltagare i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som har anvisats av socialnämnd är denna lag tillämplig i den utsträckning som framgår av 4 kap. 6 § socialtjänstlagen (2001:453).

För dem som Migrationsverket ger sysselsättning enligt 4 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. är denna lag tillämplig i den utsträckning som framgår av 5 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Att denna lag i vissa fall, utöver vad som framgår av 2 § första stycket andra meningen, gäller även utomlands framgår av 5 § lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.

¹ Senaste lydelse 2010:457. Ändringen innebär att tredje stycket upphävs.

Följande remissinstanser har inkommit med svar: Kammarrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Linköping, Lunds tingsrätt, Migrationsverket, Justitieombudsmannen, Barnombudsmannen, Inspektionen för vård och omsorg, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Riksrevisionen, Statskontoret, Centrala studiestödsnämnden, Skolinspektionen, Statens skolverk, Stockholms universitet, Diskrimineringsombudsmannen, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), Nämnden för statligt stöd till trossamfund, Arbetsförmedlingen, Arbetsgivarverket, Arbetsmiljöverket, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Svenska ESF-rådet, Uppsala läns landsting, Blekinge läns landsting, Borgholms kommun, Burlövs kommun, Danderyds kommun, Eskilstuna kommun, Falkenbergs kommun, Filipstads kommun, Flens kommun, Forshaga kommun, Göteborgs kommun, Götene kommun, Helsingborgs kommun, Hultsfreds kommun, Härnösands kommun, Lekebergs kommun, Lessebo kommun, Lidingö kommun, Ljusnarsbergs kommun, Malmö kommun, Mölndals kommun, Norbergs kommun, Norrköpings kommun, Nässjö kommun, Oskarshamns kommun, Pajala kommun, Sigtuna kommun, Simrishamns kommun, Stockholms kommun, Söderhamns kommun, Södertälje kommun, Trelleborgs kommun, Uppvidinge kommun, Vänersborgs kommun, Ånge kommun, Åsele kommun, Ödeshögs kommun, Almega, Dalarnas idrottsförbund, Famna, Flyktinggruppernas riksråd (FARR), Folkbildningsrådet, Forum – idéburna organisationer med social inriktning, Frivilligorganisationernas insamlingsråd, Goda företagare för barn och unga (Gfbu), Hela Sverige ska leva, Human rights watch, Individuell Människohjälp, IOGT-NTO, Islamic Relief Sverige, Lantbrukarnas Riksförbund, Landsorganisationen i Sverige (LO), Riksföreningen Sveriges stadsmissioner, Riksidrottsförbundet, Rädda Barnen, Röda korsets ungdomsförbund, Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation, Scouterna, Skyddsvärnet, Småkom, Branschorganisationen Studieförbunden, Svenska kyrkan, Svenska Röda korset, Svenska vård, Svenskt Näringsliv, Sveriges akademikers centralorganisation (Saco), Sveriges Ensamkommandes Förening Riksförbund (SEF), Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) UNHCR, UNICEF, Vårdföretagarna.

Utöver remissinstanserna har Järfälla kommun, Töreboda kommun, Varbergs kommun, Alingsås kommun, Luleå kommun, Solna kommun, Ronneby kommun, Upplands Väsby kommun, Grums kommun, Lindesbergs kommun, Uppsala kommun, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Kommunförbundet Stockholms län, Akademikerförbundet SSR, Huddinge kommun, Jönköpings kommun, Ekerö kommun, Kävlinge kommun, Folkhögskolespåret, Nynäshamns kommun, Lärarnas Riksförbund, Gullspångs kommun, Hagfors kommun,

Bilaga 3

Sollentuna kommun, Örebro kommun, Upplands-Bro kommun, Vaxholms kommun, Haninge kommun och Bengtsfors kommun inkommit med yttrande.