

Asylsökande ensamkommande barn

En översyn av mottagandet

Betänkande av Utredningen om en översyn av mottagandet av asylsökande ensamkommande barn

Stockholm 2011



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2011:64

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23631-4
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Tobias Billström

Regeringen beslutade den 17 februari 2011 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över bestämmelsen om mottagande av asylsökande ensamkommande barn i 3 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Utredaren fick i uppdrag att lämna förslag på en reglering som utvidgar Migrationsverkets möjligheter att anvisa asylsökande ensamkommande barn till en kommun även i fall där överenskommelse om mottagande saknas. På samma sätt som i dag ska mottagandet av asylsökande ensamkommande barn dock i första hand bygga på frivilliga överenskommelser mellan staten och kommunerna. I underlaget ska ingå en analys av i vilken utsträckning Migrationsverket med stöd av gällande rätt får anvisa asylsökande ensamkommande barn till en kommun som inte har överenskommelse om mottagande. Utredaren fick även i uppdrag att analysera olika tänkbara alternativ för hur anvisning av ensamkommande barn till kommuner ska ske (Dir. 2011:9).

Till särskild utredare förordnades numera f.d. hovrättslagmannen Göran Ewerlöf från och med den 1 mars 2011.

Som experter förordnades den 17 mars 2011 enhetschefen Talieh Ashjari, kanslirådet Karin Frank, kanslirådet Anna Håkanson, kanslirådet Christina Kopparberg, kanslirådet Kerstin Lindblad, experten Ronnie Magnusson, handläggaren Elisabeth Melin, departementssekreteraren Szilárd Rado, departementssekreteraren Mihail Stoican och t.f. enhetschefen Katrin Westlund.

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 1 mars 2011 hovrättsassessorn Elisabet Rune.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Asylsökande ensamkommande barn. En översyn av mottagandet* (SOU 2011:64). Experten Elisabeth Melin har avgett ett särskilt yttrande.

Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i oktober 2011

Göran Ewerlöf

/Elisabet Rune

Innehåll

Förkortningar	9
Sammanfattning	11
Summary	13
Författningsförslag	15
1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.....	15
2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.	19
1 Utredningsuppdraget	23
1.1 Utredningens direktiv.....	23
1.1.1 Sammanfattning av uppdraget	23
1.1.2 Bakgrund till behovet av en översyn	23
1.2 Utredningsarbetet.....	25
2 Ensamkommande asylsökande barn i Sverige	27
2.1 Bakgrund och statistik.....	27

3	Huvuddragen i nuvarande bestämmelser och regleringar	29
3.1	Regleringar med avseende på ensamkommande barns ställning	29
3.1.1	Lagen om mottagande av asylsökande m.fl.	29
3.1.2	Förordningen om mottagande av asylsökande m.fl.	34
3.1.3	Förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl.	35
3.1.4	Utlänningslagen	35
3.1.5	Socialtjänstlagen	37
3.1.6	Föräldrabalken	39
3.1.7	Lagen om god man för ensamkommande barn	40
3.1.8	Skollagen	41
3.1.9	FN:s konvention om barnets rättigheter	41
3.1.10	FN:s flyktingkommissariats (UNHCR) riktlinjer för mottagande av asylsökande ensamkommande barn	44
3.1.11	Arbetet inom EU beträffande ensamkommande barn	45
3.2	Regleringar med avseende på det kommunala mottagandet av ensamkommande asylsökande barn	47
3.2.1	Den kommunala självstyrelsen och proportionalitetsprincipen	47
3.2.2	Lagen om mottagande av asylsökande m.fl.	54
4	Andra översyner och lagstiftningsarbeten	55
4.1	Aktiv väntan – asylsökande i Sverige	55
4.2	Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun	56
4.3	Översyn av den statliga ersättningen till kommuner för mottagande av ensamkommande barn	57

5	"Hem ljuva hem" – slutrapport från regeringens koordinator Björn Eriksson	59
6	Mottagningsprocessen för asylsökande ensamkommande barn	63
6.1	Länsstyrelsernas uppdrag och arbete	63
6.2	Asylprocessen och mottagandet i kommunerna.....	64
6.3	Migrationsverkets handläggning	67
7	Enkätundersökning – sammanfattning av svar från landets kommuner.....	69
7.1	Svar från kommuner som har träffat överenskommelse (123 kommuner)	69
7.2	Svar från kommuner som inte har träffat överenskommelse (42 kommuner)	72
8	Överväganden och förslag.....	75
8.1	Reglering av Migrationsverkets möjligheter att anvisa asylsökande ensamkommande barn till kommuner som inte har träffat överenskommelse med verket.....	75
8.1.1	Inledning	75
8.1.2	Nuvarande ordning.....	78
8.1.3	Utvidgade möjligheter för Migrationsverket att anvisa ensamkommande barn även i fall där överenskommelse med verket saknas.....	80
8.1.4	Olika tänkbara alternativ för hur anvisning av ensamkommande barn till kommuner ska ske.....	88
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	91

10	Kostnads- och konsekvensanalys	93
10.1	Inledning.....	93
10.2	Ekonomiska och andra konsekvenser	93
10.2.1	Uppdraget, problemet och vad som ska uppnås med förslaget	93
10.2.2	Alternativa lösningar.....	95
10.2.3	Kostnadsmässiga konsekvenser	96
10.2.4	Andra konsekvenser	96
11	Författningskommentar	99
11.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.....	99
	Särskilt yttrande.....	103
	Bilagor	
1	Kommittédirektiv 2011:9.....	111
2	Enkätundersökning angående kommunernas mottagande av ensamkommande flyktingbarn.....	117

Förkortningar

FB	Föräldrabalken (1949:381)
KL	Kommunallagen (1991:900)
LMA	Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.
RF	Regeringsformen (2011:109)
SoL	Socialtjänstlagen (2001:453)
UtlL	Utlänningslagen (2005:716)

Sammanfattning

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

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

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

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

fortsättningsvis träffa överenskommelser med kommunerna om mottagande.

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

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

Summary

The current provisions on the reception of unaccompanied minors seeking asylum, contained in the Reception of Asylum Seekers and Others Act (1994:137), entered into force on 1 July 2006. Under these provisions the state, via the Swedish Migration Board, has primary responsibility for the reception of asylum seekers, i.e. both adults and children. Under Section 3, second paragraph, of the Act, special provisions apply to the reception of unaccompanied minors, for whom the Swedish Migration Board is required to assign a municipality to arrange accommodation. After a minor has arrived in Sweden and made themselves known to the Swedish authorities, accommodation is to be arranged and the actual reception to take place in a municipality. When the Swedish Migration Board assigns a minor to a municipality, it must be a municipality that has entered into an agreement with the Board on the reception of unaccompanied minors. If there are special grounds, the Board may assign the minor to a municipality with which no such agreement has been signed.

The report proposes that the Swedish Migration Board be given extended possibilities to assign unaccompanied minors seeking asylum to municipalities, even in the absence of a reception agreement. The Board would be able to assign minors both to municipalities that have not entered into an agreement and to those that, while having entered into an agreement, do not at present have any places available. Special grounds would not need to be cited by the Migration Board, which was previously the case.

The proposal involves no changes with regard to the division of responsibilities between central government and municipalities. Accordingly, the Swedish Migration Board would continue to have the primary responsibility and the reception of minors would still take place in the municipalities.

In the same way as current provisions, the reception of unaccompanied minors would primarily be based on voluntary agree-

ments between central government and the municipalities. In other words, the Swedish Migration Board would continue to enter into agreements with municipalities on the reception of minors.

The background to the review of the provisions in the Reception of Asylum Seekers and Others Act is that the conditions for the reception of unaccompanied minors have changed since the current regulations were introduced in 2006. In the same year that the new provisions entered into force, the number of unaccompanied minors seeking asylum doubled. Since then, the numbers have increased substantially each year. The number of reception agreements reached between the Swedish Migration Board and the municipalities is insufficient to meet the increasing need. This has led to a large proportion of minors seeking asylum being accommodated in temporary accommodation in the arrival municipalities. This has had negative consequences for those minors who have spent too long in this type of accommodation. It has also involved higher costs for the state, since the municipalities have been forced to arrange accommodation that is more expensive than accommodation in the assigned municipalities that have reception agreements. Against this background, according to the Inquiry's terms of reference, there is reason to review the extent to which the current system needs to be changed.

It is proposed that the new provisions come into force on 1 January 2013.

Författningsförslag

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

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

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

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

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

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

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

¹ Senaste lydelse 2010:532.

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

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

Vad som sägs i första stycket gäller inte ensamkommande barn som avses i 1 § första stycket 1 och 2. För dessa barn ska Migrationsverket i stället anvisa en kommun som ska ordna boendet. Migrationsverket ska anvisa en kommun som har träffat överenskommelse med verket om mottagande av ensamkommande barn, om det inte finns särskilda skäl att anvisa någon annan kommun. När Migrationsverket anvisat en kommun ska barnet anses vistas i den kommunen i den mening

² Senaste lydelse 2011:331.

som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

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

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

3 a §³

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

När Migrationsverket anvisat en kommun ska det anses att barnet vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

3 b §

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

³ Senaste lydelse 2002:1112.

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

3 a §

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

3 c §⁴

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 tills dess att Migrationsverket tar över ansvaret för att bistånd lämnas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

⁴ Senaste lydelse av tidigare 3 a § 2002:1112.

2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs att 1 a, 4, 7 a, och 7 b §§ förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §⁵

Migrationsverket *skall* träffa överenskommelser med kommuner om mottagande av ensamkommande barn som omfattas av 1 § första stycket 1 och 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Överenskommelserna får avse dels mottagande av barn som Migrationsverket *skall* anvisa till kommunen enligt 3 § *andra stycket* lagen om mottagande av asylsökande m.fl., dels tillfälligt mottagande av barn i avvaktan på att barnet kan anvisas en kommun.

Migrationsverket *ska* träffa överenskommelser med kommuner om mottagande av ensamkommande barn som omfattas av 1 § första stycket 1 och 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Överenskommelserna får avse dels mottagande av barn som Migrationsverket *ska* anvisa till kommunen enligt 3 a § lagen om mottagande av asylsökande m.fl., dels tillfälligt mottagande av barn i avvaktan på att barnet kan anvisas en kommun.

4 §⁶

För utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. har en kommun rätt till ersättning för kostnader för transport till förläggning för asylsökande eller kostnader för transport av ensam-

För utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. har en kommun rätt till ersättning för kostnader för transport till förläggning för asylsökande eller kostnader för transport av ensam-

⁵ Senaste lydelse 2006:216.

⁶ Senaste lydelse 2006:216.

kommande barn till den kommun som anvisats av Migrationsverket enligt 3 § *andra stycket* lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

kommande barn till den kommun som anvisats av Migrationsverket enligt 3 a § lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

7 a §⁷

En kommun som anvisats ett barn av Migrationsverket enligt 3 § *andra stycket* lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. har rätt till ersättning för kostnader för en utredning enligt 11 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen (2001:453) avseende ett ensamkommande barn under 18 år som omfattas av 1 § första stycket 1 lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

En kommun som anvisats ett barn av Migrationsverket enligt 3 a § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. har rätt till ersättning för kostnader för en utredning enligt 11 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen (2001:453) avseende ett ensamkommande barn under 18 år som omfattas av 1 § första stycket 1 lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Ersättning betalas med 39 000 kronor vid placering i familjehem och med 31 000 kronor vid placering i hem för vård eller boende eller i boende som avses i 2 § *andra stycket* lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

7 b §⁸

En kommun som träffat en överenskommelse *som avses i 3 § andra stycket* lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. får också träffa överenskommelse med Migrationsverket om hur många platser för boende som avses i 2 § *andra stycket* lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som kommunen *skall* hålla tillgängliga och därmed få ersättning för. I dessa fall har kommunen rätt till ersättning med 1 600 kronor per dygn för varje överenskommen plats och där-

En kommun som träffat en överenskommelse *om mottagande av sådant ensamkommande barn som Migrationsverket ska anvisa till kommunen enligt 3 a §* lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. får också träffa överenskommelse med Migrationsverket om hur många platser för boende som avses i 2 § *andra stycket* lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som kommunen *ska* hålla tillgängliga och därmed få ersättning för. I dessa fall har kommunen rätt till er-

⁷ Senaste lydelse 2006:216.

⁸ Senaste lydelse 2007:619.

utöver ett tillägg med 300 kronor per dygn för varje belagd plats. Ersättningen *skall* betalas ut i efterskott för varje kvartal.

sättning med 1 600 kronor per dygn för varje överenskommen plats och därutöver ett tillägg med 300 kronor per dygn för varje belagd plats. Ersättningen *ska* betalas ut i efterskott för varje kvartal.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2013.

1 Utredningsuppdraget

1.1 Utredningens direktiv

1.1.1 Sammanfattning av uppdraget

Vårt uppdrag är att se över bestämmelsen om mottagande av asylsökande ensamkommande barn i 3 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Vi ska lämna förslag på en reglering som utvidgar Migrationsverkets möjligheter att anvisa asylsökande ensamkommande barn till en kommun även i fall där överenskommelse om mottagande saknas. I underlaget ska ingå en analys av i vilken utsträckning Migrationsverket med stöd av gällande rätt får anvisa asylsökande ensamkommande barn till en kommun som inte har överenskommelse om mottagande. På samma sätt som i dag ska mottagandet av asylsökande ensamkommande barn dock i första hand bygga på frivilliga överenskommelser mellan staten och kommunerna. Vi ska även analysera olika tänkbara alternativ för hur anvisning av ensamkommande barn till kommuner ska ske.

1.1.2 Bakgrund till behovet av en översyn

Före 2006 fanns inga särskilda bestämmelser om asylsökande ensamkommande barn i LMA. Av socialtjänstlagens (2001:453) (SoL) bestämmelser framgår dock att en kommun har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Den 1 juli 2006 trädde de nu gällande bestämmelserna i LMA om ensamkommande barn i kraft. Enligt 3 § andra stycket LMA ska Migrationsverket beträffande ensamkommande barn anvisa en kommun som ska ordna ett boende. Migrationsverket ska anvisa en kommun som har en överenskommelse om mottagande av ensamkommande barn med verket. Om det finns särskilda skäl får

Migrationsverket anvisa barnet till en kommun som inte har träffat en sådan överenskommelse.

Asylsökande ensamkommande barn som anländer till Sverige erbjuds enligt nuvarande ordning ett tillfälligt boende i den kommun där de ger sig till känna för svensk myndighet. Detta sker huvudsakligen i de s.k. ankomstkommunerna, i vilka Migrationsverket har enheter där ensamkommande barn kan lämna in sin asylansökan. Så snart som möjligt efter ankomsten ska Migrationsverket dock anvisa en kommun för barnet enligt bestämmelserna i LMA. Den kommunen ska ordna boendet för barnet och ska ansvara för att barnet får stöd i enlighet med bestämmelserna i SoL. Anvisning sker i de flesta fall till kommuner som har en överenskommelse om mottagande med Migrationsverket.

Beträffande behovet av en översyn av bestämmelserna anges i utredningsdirektiven att trots en tydlig reglering vad gäller ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och kommunerna i framför allt SoL och LMA har påtalats av såväl statliga som kommunala aktörer samt av frivilligorganisationer att mottagandet av asylsökande ensamkommande barn inte fungerar i enlighet med denna ansvarsfördelning. Vidare anges att förutsättningarna för mottagandet av asylsökande ensamkommande barn har ändrats sedan nuvarande ordning infördes. Reformen utformades utifrån ett antagande om att cirka 400 ensamkommande barn per år skulle söka asyl i Sverige. Redan samma år som de nya bestämmelserna trädde i kraft fördubblades antalet asylsökande ensamkommande barn. Därefter har ytterligare stora ökningarna skett årligen. Enligt utredningsdirektiven väntas under 2011 antalet asylsökande ensamkommande barn uppgå till 2 400. I förhållande till det ökade behovet har inte tillräckligt många överenskommelser om mottagande träffats mellan Migrationsverket och kommuner. Det har lett till, anför det i utredningsdirektiven, att nästan hälften av de asylsökande barnen befinner sig i ankomstkommunernas tillfälliga boenden. Detta har inneburit negativa konsekvenser för vissa barn som fått vistas alltför lång tid i dessa boenden. Det har också inneburit högre utgifter för staten på grund av att kommunerna tvingats ordna boendialternativ som är dyrare än boenden i anvisningskommuner med överenskommelser om mottagande. Mot bakgrund av detta finns det enligt utredningsdirektiven anledning att se över i vilken utsträckning det nuvarande systemet behöver förändras.

Enligt utredningsdirektiven ska mottagandet av ensamkommande barn även fortsättningsvis i grunden vara uppbyggt på frivilliga över-

enskommelser mellan staten och kommunerna. Det finns dock, med beaktande av barnets bästa och utifrån det stora behovet av boendeplatser för asylsökande ensamkommande barn, skäl att föreslå en lagreglering som medför en utvidgad möjlighet för Migrationsverket att anvisa en kommun, även i de fall där överenskommelse om mottagande saknas, anförs det.

Regeringen har även i ett annat lagstiftningsärende uttalat att det finns ett behov av en översyn av bestämmelserna. I prop. 2010/11:49 Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun anfördes bl.a. följande. Regeringen konstaterar att den nuvarande platsbristen i kommunerna gör att barnen blir kvar längre i ankomstkommunerna än vad som är lämplig. Antalet platser har inte motsvarat behovet och det är därför angeläget att antalet platser i kommunerna utökas för att möjliggöra att barnens behov av skydd och stöd tillgodoses på ett bra sätt. Reformen om kommunernas ansvar för mottagande av ensamkommande barn har varit i kraft i mer än fyra år och regeringen anser därför att det finns skäl att följa upp reformens genomförande (a. prop. s. 77).

1.2 Utredningsarbetet

Vi påbörjade uppdraget den 1 mars 2011 och har haft tre expertsammanträden. I ett så tidigt skede som möjligt har förslag till ändrade bestämmelser presenterats för experterna för att på så vis inhämta synpunkter. Således har såväl muntliga som skriftliga synpunkter inhämtats. Därutöver har ett flertal interna arbetsmöten hållits.

Utredaren och sekreteraren har besökt Migrationsverket och Sveriges Kommuner och Landsting. Vi har också samrått med länsstyrelserna och Rädda Barnen. Röda Korset har beretts tillfälle att yttra sig men har inte hörts av. En enkätundersökning har dessutom tillställts landets kommuner. Därutöver har vi samrått med den översyn av den statliga ersättningen till kommuner för mottagande av ensamkommande barn, som för närvarande genomförs inom Justitiedepartementet.

Utredaren och sekreteraren har även deltagit i ett seminarium som anordnats av Kommunförbundet i Stockholms län; Ensamkommande barn i Stockholms län, Regionernas möte. I utredningens underlag har även funnits andra rapporter och undersökningar, såsom Barnombudsmannens rapport "Så här förbättrar kommunerna

mottagandet av ensamkommande asylsökande barn, Rekommendationer från tio kommuner och Barnombudsmannen i en dialog den 8 december 2010” (dnr 9.5:0874/10), Sveriges Kommuner och Landstings rapporter ”Ensamkommande barn och ungdomar – ett gemensamt ansvar” (februari 2010) och ”Ensamkommande barn – vem ska ta ansvaret” (juni 2011) samt Rädda Barnens rapport ”Hur har det gått? Ensamkommande barn – mottagandet sedan kommunerna tagit över boende och omvårdnad” (2008).

2 Ensamkommande asylsökande barn i Sverige

2.1 Bakgrund och statistik

Enligt 1 § femte stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) benämns 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 som ensamkommande barn. Dessa barn omfattas av de särskilda bestämmelserna i 2 och 3 §§ LMA om mottagande av ensamkommande barn.

Enligt Migrationsverkets statistik fanns vid halvårsskiftet 2011 1 484 asylsökande ensamkommande barn inskrivna i verkets mottagningssystem. Av dessa vistades 312 i ankomstkommunerna, 857 i kommuner med överenskommelse om mottagande och 315 i kommuner där släktingar eller nära anhöriga bor. Under 2010 anvisades 465 barn till kommuner där släktingar eller nära anhöriga bor medan den siffran t.o.m. juni 2011 var 162. Utvecklingen av antalet ensamkommande barn som sökt asyl i Sverige framgår av följande tabell (uppgifter från Migrationsverket).

År	Ensamkommande asylsökande barn
2002	550
2003	561
2004	388
2005	398
2006	816
2007	1 264
2008	1 510
2009	2 250
2010	2 393
2011 (halvårsskiftet)	985

Migrationsverkets prognos för hela 2011 är att 2 400 ensamkommande barn kommer att söka asyl i Sverige. De flesta kommer från samma länder som de stora grupperna som söker asyl här. De senaste åren är det Somalia, Afghanistan och Irak. Det är främst barn mellan 15 och 17 år som kommer till Sverige och 80 procent är pojkar. Ungefär 80 procent av barnen fick under förra året permanent uppehållstillstånd och verkets bedömning är att cirka 85 procent av de anvisade barnen kommer att beviljas uppehållstillstånd i år.

Vid halvårsskiftet 2011 hade, enligt Migrationsverkets statistik, 204 kommuner en överenskommelse med verket om mottagande av ensamkommande barn som antingen pågår eller som startar senare under året. Överenskommelserna avser huvudsakligen ett fast antal platser i en kommun. Vissa avser dock ett antal barn per år i en kommun. Vid nämnda tidpunkt fanns överenskommelser om 2 401 platser för ensamkommande barn varav minst 700 platser är tillgängliga för asylsökande. Resterande platser får beläggas av barn som beviljats uppehållstillstånd.

Regeringen har i Migrationsverkets regleringsbrev angett ett särskilt mål om högst tre månaders handläggningstid för prövning av asylsökande ensamkommande barns ansökningar. Den genomsnittliga handläggningstiden i asylfrågan var vid halvårsskiftet i år 170 dagar. För att nå den uppsatta handläggningstiden har Migrationsverket infört ett nytt arbetssätt sedan mars i år. Arbetssättet, som kallas Kortare väntan, har sedan 2008 arbetats fram inom asylprövningen för vuxna. Det nya arbetssättet bygger på att barnen anvisas till en av landets kommuner i omedelbar anslutning till ankomsten till Sverige. Detta innebär att flertalet av de barn som fanns i ankomstkommunerna den 28 februari i år blev kvar där och de barn som anlant efter den 1 mars anvisats enligt den nya modellen, så länge det funnits lediga platser att anvisa till. Parallellt med detta arbetar Migrationsverket med att handlägga de ärenden som inkom före den 1 mars.

3 Huvuddragen i nuvarande bestämmelser och regleringar

3.1 Regleringar med avseende på ensamkommande barns ställning

3.1.1 Lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Tidigare ordning och bakgrunden till lagändringarna 2006

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

I samband med reformen 2006 angavs i förarbetena som bakgrund till behovet av förändring bl.a. att det från kommunernas sida gjorts gällande att bristen på författningsreglering medfört att ansvarsfördelningen var oklar, såväl mellan Migrationsverket och kommunerna som mellan kommunerna (prop. 2005/06:46 s. 28).

Dåvarande mottagningsförfarande beskrevs i huvudsak enligt följande i förarbetena (a. prop. s. 28 ff.). Majoriteten av de ensamkommande barnen uppmärksammades i samband med att de anmälde sig vid någon av Migrationsverkets transitenheter, där de ansökte om asyl. Transitenheten underrättade då socialtjänsten i kommunen. Om barnet saknade bostad fördes barnet oftast till något av Migrationsverkets grupp- eller ungdomsboenden, beroende på barnets ålder. En del barn kunde omhändertaras av släktingar, efter medgivande av socialtjänsten i den aktuella kommunen. I förekommande fall flyttade sedan socialtjänsten i den kommun där transitenheten var

belägen över barnets ärende till den kommun där barnet kommit att bo. Överförmyndaren underrättades om att barnet kommit till kommunen varefter god man förordnades. Det åvilade sedan socialtjänsten i den kommun där barnet vistades att utan dröjsmål utreda barnets behov av insatser samt att slutligt besluta om barnets boende.

Det hade dock enligt förarbetena framkommit att socialtjänsten i vissa kommuner underlätit att utreda förhållandena kring barnen. Särskilt vanligt var det när barnet placerats på något av Migrationsverkets barn- och ungdomsboenden. Kommunerna förklarade detta med att det inte var kommunens ansvar att utreda de barn som placerats på Migrationsverkets grupphem eller ungdomsboenden. Från kommunernas sida hävdades också ibland att när det inte fanns någon vårdnadshavare som kunde samtycka till åtgärder enligt socialtjänstlagen (SoL) så blev en utredning meningslös.

När ett barn hade kommunplacerats och fysiskt flyttat till kommunen upphörde Migrationsverkets ansvar för barnet om uppehållstillstånd meddelades. Kommunen ansvarade då för barnet i enlighet med bestämmelserna i SoL. Om barnet, när uppehållstillstånd meddelades, vistades vid något av Migrationsverkets grupphem eller ungdomsboenden, blev det i regel aktuellt att flytta barnet till ett kommunalt anläggningsboende för asylsökande barn som beviljats uppehållstillstånd. Sådana boenden fanns inom ett begränsat antal kommuner i landet. År 2004 fanns det överenskommer med fem kommuner om gruppemsboenden med totalt ca 60 platser. Om barnet var privatplacerat hos en släkting eller i ett familjehem när uppehållstillstånd meddelades medförde beslutet som regel ingen förändring av barnets placering. Det förekom dock att familjehemmet låg i en annan kommun än den som beslutat om placeringen. I detta fall fanns ingen klar praxis för om placeringskommunen eller familjehemskommunen skulle ansvara för introduktion och insatser enligt SoL för barnet, efter beslutet om uppehållstillstånd.

I förarbetena redogjordes också för tidigare utredningar och rapporter med avseende på ensamkommande barn (a. prop. s. 31 ff.). Bl.a. nämndes Migrationsverkets och Socialstyrelsens rapport "Förbättringar i mottagandet av barn från annat land som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare (s.k. ensamkommande barn)" (2002). I rapporten konstaterades bl.a. att det förelåg oenighet mellan Migrationsverket och landets kommuner om vem som hade ansvaret för de ensamkommande barnen. Det anfördes vidare i rapporten att kommunerna hade det övergripande ansvaret för att

barn och unga skulle kunna växa upp under goda förhållanden och att ansvaret var detsamma för alla barn som vistades i Sverige, oavsett medborgarskap. Enligt rapporten borde utgångspunkten också vara att ensamkommande barn skulle behandlas på samma sätt som andra barn som vistades i en kommun. Det föreslogs att Migrationsverkets ansvar skulle inskränkas till att utföra asylutredning eller motsvarande samt att Migrationsverket i övrigt skulle sluta avtal med ett antal kommuner, s.k. avtalskommuner, som skulle få i uppdrag att ansvara för mottagandet av ensamkommande barn. Migrationsverkets uppgift skulle således enligt förslaget endast vara att utreda om förutsättningar förelåg för att barnet skulle få stanna i Sverige medan ansvaret för allt övrigt vad gäller mottagandet av ensamkommande barn skulle ankomma på socialtjänsten. När ett barn hade anvisats plats i en avtalskommun skulle den kommunen därefter anses som barnets vistelsekommun, även om barnet faktiskt vistades i en annan kommun. Överflyttning av ansvaret för barnet från avtalskommunen till en annan kommun skulle ske när det utifrån barnets bästa fanns skäl att göra så, t.ex. när barnet fått permanent uppehållstillstånd och skulle få introduktion. Enligt förslaget i rapporten skulle det även finnas möjlighet för andra kommuner än avtalskommuner att ta emot ensamkommande barn om detta ansågs lämpligt.

Vidare togs Riksdagens revisorers rapport "Ensamkommande barn" (2002/03:5) upp i förarbetena (a. prop. s. 34). Även i den rapporten konstaterades oenighet råda mellan Migrationsverket och kommunerna när det gällde ansvarsfördelningen dem emellan. Enligt Riksdagens revisorer hade dessutom många barn i praktiken inte fått den vård de haft rätt till enligt SoL. Skälet till detta var, enligt rapporten, främst att barnen beretts boende hos Migrationsverket i stället för hos kommunerna, vilket i sin tur hade medfört att kommunerna ofta ansett sig inte ha ansvar för barnen och därför inte alltid utrett barnens behov.

Vidare noterades i förarbetena att frågan om ansvaret för ensamkommande barn hade behandlats i riksdagen (a. prop. s. 31). Riksdagen hade då uttalat att det i första hand var kommunerna och socialtjänsten som hade det yttersta ansvaret för ensamkommande barn (bet. 2003/04:SfU86, rskr. 2003/04:86, bet. 2004/05:SfU2, rskr. 2004/05:79).

Nuvarande bestämmelser

Före lagändringarna 2006 hade kommunen enligt bestämmelserna i SoL det yttersta ansvaret för att ensamkommande barn som vistades i kommunen fick det stöd och den hjälp som de behövde (se avsnitt 3.1.5). Några särskilda bestämmelser i LMA om kommuners ansvar i samband med mottagandet av ensamkommande barn fanns dock inte. Lagändringarna innebär att det kommunala ansvaret för mottagandet av asylsökande ensamkommande barn ökades.

I LMA finns alltså numera särskilda bestämmelser om mottagande av ensamkommande barn. Enligt 1 § första stycket 1–3 LMA gäller bestämmelserna i lagen utlänningar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser (asylsökande),
2. har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet, eller
3. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.

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

I 1 § femte stycket LMA finns den bestämmelse som alltså infördes 2006 och som innebär att de barn som är 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, ska anses som *ensamkommande barn*.

När det gäller mottagandet ska Migrationsverket enligt 3 § andra stycket LMA, beträffande ensamkommande barn som söker asyl anvisa en kommun med vilken verket har träffat en överenskommelse om mottagande av ensamkommande barn, om det inte finns särskilda skäl att anvisa en annan kommun. När Migrationsverket anvisat en kommun ska den kommunen ordna boendet för barnet och barnet ska anses vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § SoL. Migrationsverket har dock fortfarande huvudansvaret för mottagandet av dessa barn och för övrigt även för de

andra utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och ska för detta ändamål driva förläggningar, enligt 2 § första stycket LMA. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att i Migrationsverkets ansvar som huvudman ingår att se till att det finns förläggningsplatser för alla som behöver sådan plats. I Migrationsverkets uppgifter ingår också att svara för bistånd åt de personkategorier för vilka verket har huvudansvaret samt att se till att dessa har sysselsättning (prop. 1993/94:94 s. 29).

Lagändringarna 2006 innebar även att kommunerna gavs laglig behörighet att anordna boenden för de ensamkommande barnen, enligt bestämmelsen i 2 § andra stycket LMA, se mer om det i avsnitt 3.2.2.

Som grund för införandet av bestämmelserna i LMA om kommunernas ökade ansvar anfördes i förarbetena (prop. 2005/06:46 s. 41) att socialtjänsten på grund av lång erfarenhet av vård och omsorg om barn hade stor grundläggande kompetens inom detta område och att socialtjänsten därför ansågs bättre skickade än Migrationsverket att ansvara för omhändertagandet av de ensamkommande barnen. Med hänvisning till Socialstyrelsens och Migrationsverkets rapport från 2002 ansågs en sådan ordning dessutom bidra till att renodla ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Det anfördes vidare att genom förslaget skulle Migrationsverket befrias från sin dubbla roll som vårdare och beslutsfattare. Dessutom medförde ett kommunalt mottagande av asylsökande ensamkommande barn att även dessa barn fullt ut kunde förväntas komma i åtnjutande av de stödinsatser som socialtjänsten erbjöd. Normaliseringsprincipen, dvs. att samma regler ska gälla samtliga barn som vistas i Sverige, talade också för att kommunerna borde överta ansvaret för barnens omvårdnad och boende, anfördes det. Då skulle även Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd bli tillämpliga på kommunernas boenden vilket var en fördel för barnen, bedömdes det. Det var därför enligt regeringens mening lämpligt att kommunerna skulle ges möjlighet att från Migrationsverket överta det reella mottagandet av asylsökande ensamkommande barn.

Regeringen ansåg (a. prop. s. 41 f.) att Migrationsverket skulle fortsätta ha det övergripande ansvaret för i vilken kommun barnen skulle placeras för att inte gränsdragningsproblemen beträffande vilken kommun som var att anse som vistelsekommun skulle kvarstå. Regeringen anförde därvid att om vissa kommuner träffade överenskommelser med Migrationsverket om mottagande kunde beredskapen och kompetensen främst koncentreras till dessa kommuner,

vilket bedömdes vara till fördel för barnen. Migrationsverket skulle alltså inte driva boenden för ensamkommande barn. Sammanfattningsvis ansåg regeringen att det skulle vara kommuner, främst sådana som träffat överenskommelser med Migrationsverket, som efter anvisning av Migrationsverket skulle ansvara för mottagandet av de ensamkommande barnen. Det anfördes att ett flertal kommuner förklarat sig intresserade av att träffa överenskommelser med Migrationsverket. Kommunerna bedömdes klara mottagandet av de relativt få barn det var fråga om enligt dåvarande prognos (a. prop. s. 43). Regeringen ansåg alltså att det saknades anledning att anta att det skulle uppstå en brist på kommuner som träffat överenskommelser.

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

3.1.2 Förordningen om mottagande av asylsökande m.fl.

I förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. ges föreskrifter om mottagandet i anslutning till LMA. I förordningen finns bl.a. närmare bestämmelser om mottagandet av asylsökande m.fl. och om ersättningar till utlänningar. Det föreskrivs bl.a. i 2 d § att Migrationsverket så snart som möjligt ska försöka hitta familjemedlemmar till 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 och som omfattas av 1 § första

stycket 1 och 2 LMA. I förordningen finns även vissa närmare bestämmelser om bistånd som av Migrationsverket ges till asylsökande.

3.1.3 Förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

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

Vidare föreskrivs i 4 § i förordningen bl.a. att en kommun har rätt till ersättning för kostnader för transport av ensamkommande barn till den kommun som anvisats av Migrationsverket enligt 3 § andra stycket LMA. I förordningens 7 a § anges att en kommun som anvisats ett barn av Migrationsverket enligt 3 § andra stycket LMA har rätt till ersättning för kostnader för utredning som görs enligt SoL avseende ett ensamkommande barn. Enligt 7 b § i förordningen får en kommun som träffat en överenskommelse som avses i 3 § andra stycket LMA också träffa överenskommelse med Migrationsverket om hur många platser för boende som avses i 2 § andra stycket LMA som kommunen ska hålla tillgängliga och därmed får ersättning för. I dessa fall har kommunen rätt till ersättning med visst belopp per dygn per överenskommen plats och därutöver med ett tillägg per dygn för varje belagd plats.

3.1.4 Utlänningslagen

I utlänningslagen (2005:716) (UtlL), finns bestämmelser bl.a. om utlänningars rätt till inresa och utresa, vistelse i Sverige, asyl, avvisning samt utvisning. I 1 kap. 10 § UtlL finns en portalbestämelse som har sin grund i artikel 3 i FN:s konvention om barnets rättigheter. I bestämmelsen stadgas att i fall som rör ett barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt

barnets bästa i övrigt kräver. Bestämmelsen infördes 1997 och i förarbetena anfördes att den nya bestämmelsen skulle få betydelse bl.a. när det gäller att bedöma om det finns tillräckligt starka humanitära skäl för uppehållstillstånd (prop. 1996/97:25 s. 284). Av 1 kap. 11 § UtlL framgår att i ärenden om tillstånd som berör ett barn ska barnet höras om det inte är olämpligt. Bestämmelsen har tillkommit mot bakgrund av FN:s konvention om barnets rättigheter och EU:s resolution av den 20 juni 1995 angående minimigarantier vid handläggning av asylärenden. Det fanns tidigare ingen särskild bestämmelse i utlänningslagstiftningen om i vilken utsträckning eller hur barn skulle höras i ärenden om uppehållstillstånd. Det framgår av förarbetena att regeringen ansåg att en så viktig regel som att barn har rätt att komma till tals borde komma till uttryck i lag (prop. 1996/97:25 s. 262 f.).

Enligt 18 kap. 1 § UtlL ska i vissa fall offentligt biträde förordnas för den som en åtgärd avser om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Av andra stycket i samma paragraf framgår att offentligt biträde alltid ska förordnas för barn som hålls i förvar enligt 10 kap. 2 § UtlL, om barnet saknar vårdnadshavare här i landet. Enligt 18 kap. 3 § UtlL är den som är offentligt biträde för ett barn som saknar vårdnadshavare i landet utan särskilt förordnande barnets ställföreträdare i det mål eller ärende som förordnandet avser. Det gäller dock inte om det finns en god man för barnet enligt lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn. Enligt 18 kap. 4 § UtlL ska den som är förordnad som god man för ett ensamkommande barn ansöka om uppehållstillstånd för barnet om det inte är uppenbart obehövligt. Om det inte finns god man så ska det offentliga biträdet ansöka om uppehållstillstånd.

Det finns tre olika grunder för att få uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl i Sverige, nämligen som flykting, som alternativt skyddsbehövande eller som övrig skyddsbehövande. Uppehållstillståndet kan enligt 5 kap. 1 § UtlL vara permanent eller gälla i minst tre år. Vad som avses med en flykting framgår av 4 kap. 1 § UtlL. Det är en person som kan bli utsatt för förföljelse vid återvändande till sitt hemland, och som inte kan få skydd i sitt eget hemland, och förföljelsen som riskeras beror på ras, nationalitet, religion, politisk uppfattning, kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp. Alternativt skyddsbehövande och övrig skyddsbehövande är personer som inte anses som flyktingar men som ändå inte kan återvända till sitt hemland av olika skäl och som inte kan få skydd och hjälp i hemlandet. Med alternativt skyddsbehövande av-

ses enligt 4 kap. 2 § UtL en person som riskerar tortyr eller dödsstraff eller annan omänsklig eller förnedrande behandling vid ett återvändande. Med övrig skyddsbehövande avses enligt 4 kap. 2 a § UtL en person som behöver skydd på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet och känner välgrundad fruktan för att utsättas för allvarliga övergrepp eller en person som inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof.

I 21 kap. UtL finns även bestämmelser om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Sådant uppehållstillstånd gäller för utlänningar som omfattas av ett beslut om tillfälligt skydd enligt rådets direktiv 2001/55 EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (EGT L 212, 7.8.2001, s. 12–23, Celex 32001L0055). Upphållstillstånd med tillfälligt skydd är tidsbegränsat.

3.1.5 Socialtjänstlagen

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

Bestämmelserna i LMA kompletteras av bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453) (SoL). Enligt SoL har en kommun det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver, vilket alltså även gäller ensamkommande barn. Bestämmelserna i SoL om bl.a. ansvarig kommun är nya från den 1 maj 2011 (prop. 2010/11:49, SFS 2011:328 Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun; se även avsnitt 4.2). Lagändringarna syftar till att förtydliga kommunernas ansvar och därigenom skapa bättre förutsättningar för att undvika tvister och stärka den enskildes rättssäkerhet. Bestämmelser om ansvarsfördelningen mellan kommuner i fråga om stöd och hjälp enligt lagen finns nu i ett nytt kapitel; 2 a kap. Grundprincipen om vistelsekommunens yttersta ansvar för stöd och hjälp enligt SoL finns kvar i de nya bestämmelserna och har överförts till 2 a kap. 1 § SoL.

I bestämmelserna anges att om det står klart att en annan kommun än vistelsekommunen ansvarar för stöd och hjälp åt en enskild,

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

Kommunens ansvar enligt SoL för de som vistas i kommunen innebär vidare bl.a. att socialnämnden utan dröjsmål ska utreda vad som genom ansökan eller på annat sätt kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden, vilket innebär bl.a. ett ansvar att utreda asylsökande ensamkommande barns behov, se 11 kap. 1 §. När det gäller boende i annat hem än det egna, vilket även omfattar asylsökande ensamkommande barn, finns bestämmelser bl.a. i 6 kap. 1, 3, 5 och 6 §§ SoL. Där framgår att socialnämnden ska sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende. Varje kommun ansvarar för att det finns tillgång till familjehem och hem för vård eller boende. När ett barn ska placeras ska det i första hand övervägas om barnet kan tas emot av någon anhörig eller annan närstående, dock alltid med beaktande av barnets bästa. Vidare framgår att socialnämnden måste lämna sitt medgivande till att ett barn tas emot för vård eller fostran i ett hem som inte är föräldrahemmet eller hos någon annan som har vårdnaden om barnet. För att ett sådant medgivande ska få lämnas måste förhållandena i hemmet först utredas.

3.1.6 Föräldrabalken

I 6 kap. 1 § föräldrabalken (FB) anges att barn har rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran. Av samma paragraf framgår att barn ska behandlas med aktning för sin person och egenart och att ett barn inte får utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling. Med begreppet omvårdnad förstås enligt förarbeten och doktrin en rätt för barn att få sina materiella och psykiska behov tillgodosedda. Detta innebär bl.a. att barnets försörjning ska tryggas och att barnets trygghet och stabilitet ska garanteras samt att barnet ska ha någon att lita på.

Enligt 6 kap. 2 § första stycket FB står barn som inte fyllt 18 år under vårdnad av båda sina föräldrar eller en av dem, om inte rätten har anförtrott vårdnaden till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare. Vårdnadshavaren har ett ansvar för barnets personliga förhållanden och ska se till att barnets behov enligt 6 kap. 1 § FB blir tillgodosedda. Vidare ska vårdnadshavaren se till att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter samt tillfredsställande försörjning och utbildning. Enligt 10 kap. 2 § FB är föräldrar som gemensamt är vårdnadshavare för sina barn också förmyndare för dessa. Om någon av föräldrarna är underårig, har förvaltare eller blivit entledigad från förmynderskapet är den andre föräldern ensam förmyndare för barnet. Om den ene föräldern är ensam vårdnadshavare är denne också ensam förmyndare. Enligt 10 kap. 3 § FB är en särskilt förordnad vårdnadshavare som utgångspunkt också förmyndare för barnet. Förmynderskapet avser huvudsakligen barnets ekonomiska angelägenheter, se 12 kap. 1 § FB, medan barnets vårdnadshavare som regel ska sörja för barnets person.

Kan en förmyndare på grund av sjukdom eller av någon annan anledning inte utöva förmynderskapet ska överförmyndaren förordna god man att i förmyndarens ställe vårda barnets angelägenheter, se 11 kap. 1 § FB.

Enligt bestämmelser i lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn ska som regel ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd få en särskilt förordnad vårdnadshavare enligt FB (se avsnitt 3.1.7).

3.1.7 Lagen om god man för ensamkommande barn

Enligt 2 § lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn ska överförmyndaren förordna en god man för ett barn om det vid ankomsten till Sverige är skilt från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe. Den gode mannen ska i vårdnadshavares och förmyndares ställe ansvara för barnets personliga förhållanden och sköta dess angelägenheter. Enligt förarbetena (prop. 2004/05:136 s. 48) avsågs med någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, att han eller hon enligt lag eller sedvänja i den stat där barnet senast hade hemvist hade ställning som vårdnadshavare för barnet. Till denna kategori hörde också personer som enligt ett domstolsavgörande som erkänns här i landet är vårdnadshavare för barnet utan att för den skull vara dess föräldrar. Det centrala var, enligt förarbetena, att den vuxne av svenska myndigheter erkändes som företrädare för barnet. Om det dock i ett enskilt fall skulle framkomma att en vuxen person som anlät tillsammans med ett barn – och som i och för sig kunde fungera som dess ställföreträdare – inte hade för avsikt att ta hand om barnet, borde barnet anses som ensamkommande. Ansökan om god man får enligt 3 § lagen om god man för ensamkommande barn göras av Migrationsverket och av socialnämnden i den kommun där barnet vistas. Överförmyndaren får också självmant ta upp frågan.

I motiven till bestämmelsen anfördes huvudsakligen följande beträffande uppdraget som god man för ett ensamkommande barn (a. prop. s. 29). Uppdraget innebär ytterst att tillförsäkra barnet en trygg tillvaro under dess första tid här i landet. Här ligger alltså inte att den gode mannen – i vart fall inte i denna egenskap – ska ha att sköta den dagliga omvårdnaden och tillsynen av barnet. Däremot ska han eller hon naturligtvis ha regelbunden kontakt inte bara med barnet utan också med t.ex. det hem som barnet vistas i, den som företräder barnet i ett pågående utlänningsärende samt den skola som barnet går i. Det ankommer på den gode mannen att aktivt se till att dessa och andra kontakter kommer till stånd och upprätthålls. Den gode mannen ska alltså vara det nav kring vilket barnets alla angelägenheter samordnas. Vidare följer det av 18 kap. 4 § UtlL att det är den gode mannen som ska ansöka om uppehållstillstånd för barnet.

Om barnet beviljas uppehållstillstånd ska socialnämnden i den kommun där barnet vistas, enligt 10 § lagen om god man för ensam-

kommande barn, hos rätten väcka talan om eller anmäla behov av en särskilt förordnad vårdnadshavare enligt FB om inte särskilda skäl talar emot det.

3.1.8 Skollagen

Skollagen (2010:800) trädde i kraft den 1 augusti 2010 och tillämpas på utbildning och annan verksamhet från och med den 1 juli 2011. I 7 kap. 2 § skollagen finns bestämmelser om vem som omfattas av skolplikt, vilket i princip är barn som är bosatta i Sverige. Enligt 7 kap. 2 § tredje stycket och 29 kap. 2 § skollagen gäller dock skolplikten inte barn som omfattas av 1 § första eller tredje stycket LMA, alltså bl.a. asylsökande och personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd trots att dessa enligt 29 kap. 2 § första stycket skollagen vid tillämpning av lagen ska anses bosatta här. För dessa personer stadgas i stället en rätt till utbildning. I motiven till bestämmelsen anfördes att asylsökande barn och ungdomar i princip redan enligt tidigare bestämmelser hade samma rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg som barn som var bosatta i Sverige, se förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg för asylsökande m.fl. Att lagfästa rätten till utbildning var enligt regeringens uppfattning ett led i att stärka dessa barns situation. Det fanns dock inte skäl att låta barnen även omfattas av skolplikten (prop. 2009/10:165 s. 591). Regeringen anförde även att det var rimligt att de asylsökande barnen som omfattades av bestämmelserna skulle anses som bosatta i Sverige – och därmed ha rätt till utbildning – till dess att de lämnade landet, även om ett beslut om avvisning eller utvisning meddelats (a. prop. s. 592).

3.1.9 FN:s konvention om barnets rättigheter

FN:s konvention om barnets rättigheter antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989. Konventionen bygger på fyra grundprinciper, nämligen förbudet mot diskriminering (artikel 2), principen om barnets bästa (artikel 3), rätten till liv och utveckling (artikel 6) och rätten att framföra åsikter och få dem respekterade (artikel 12). Den 21 juni 1990 godkände riksdagen Sveriges ratificering av konventionen (prop. 1989/90:107) och den trädde i kraft

för Sveriges del den 2 september 1990. Flera bestämmelser i UtL har sin grund i konventionens bestämmelser, se avsnitt 3.1.4.

FN:s barnrättskommitté övervakar i enlighet med barnkonventionen staternas framsteg i arbetet med att genomföra konventionen. Kommittén utfärdar även allmänna rekommendationer som syftar till att ge staterna vägledning i genomförandet av barnkonventionen. En sådan allmän kommentar har utfärdats i juni 2005 beträffande ensamkommande och separerade barn (CRC/GC/2005/6). Regeringen rapporterar vart femte år till barnrättskommittén i fråga om Sveriges åtgärder för att följa konventionens krav. Kommittén sammanfattar sedan sina observationer, för Sveriges del se CRC/C/SWE/CO/4, 12 June 2009, Concluding observations: Sweden.

Enligt kommitténs allmänna rekommendationer från 2005 ska staternas *bemötande av ensamkommande barn* grundas på följande principer.

- Statens åtaganden enligt barnkonventionen omfattar alla barn som befinner sig på statens territorium och alla barn under statens jurisdiktion. Om den nationella lagstiftningen kommer i konflikt med barnkonventionen ska barnkonventionen ha företräde enligt 1969 års Wienkonvention om traktaträtten.
- Ensamkommande barn ska inte diskrimineras på något sätt. De ska erbjudas differentierat skydd och stöd beroende på ålder eller kön.
- Barnets bästa ska vara vägledande i alla faser av mottagandet av ensamkommande barn, inklusive genom en barnvänlig och säker utredning genomförd av kompetenta tjänstemän samt en skyndsamt tillsättning av god man och juridiskt ombud.
- Staten ska vidta alla lämpliga åtgärder för att skydda dessa barn mot olika former av utnyttjande och exploatering, bl.a. mot människohandel och annan kriminalitet.
- Barnet ska ha möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter och tas på allvar. Barnet ska vara informerat om sina rättigheter, den hjälp som finns att få och möjligheterna att ta kontakt med familjen. Barnet ska också kunna få information om situationen i landet som det kommer från.
- Ensamkommande barn ska inte vägras tillträde till statens territorium eller avvisas, alternativt återsändas, till ett land eller område där det finns allvarliga risker för barnets liv och utveckling.

- Staten ska behandla all information beträffande de ensamkommande barnen konfidentiellt och se till att denna information inte används på ett sätt som bl.a. kan skada barnets familjemedlemmar som fortfarande befinner sig i hemlandet.

När det gäller *skyddsbehoven* för dessa barn rekommenderar barnrättskommittén följande:

- Inom ramen för mottagandet av ensamkommande barn ska staterna prioritera identifieringen av barnet genom en vetenskaplig, säker, barnvänlig och könsanpassad process, skyndsamt utfärda identitetsdokument samt bistå med att spåra barnets familj.
- Så fort barnet har identifierats ska en god man utses tills barnet blivit myndigt eller lämnat landet. Om barnet söker asyl ska vid sidan om god man ett juridiskt ombud utses.
- Omsorg och boende för ensamkommande barn ska i princip aldrig innebära frihetsberövande. Syskon ska hållas tillsammans och boende hos eventuella släktingar i landet ska tillåtas. Staterna ska tillförsäkra kvalificerad och periodisk tillsyn av barnets situation särskilt när det gäller hälsa, skydd mot våld och exploatering samt tillgång till utbildning.
- Staterna ska tillförsäkra de ensamkommande barnen tillgång till utbildning under hela mottagningsprocessen.
- Ensamkommande barn har rätt till en levnadsstandard anpassad till deras fysiska, psykiska och intellektuella utveckling samt vidare till bästa möjliga hälsa och behandling av sjukdomar och rehabilitering.
- Barn som är offer för människohandel ska få den hjälp de behöver och i vissa fall flyktingstatus, om det finns indikationer på att risken för exploatering genom människohandel består.
- Staterna ska motverka användandet av ensamkommande barn som barnsoldater genom lämpligt mottagande och omsorg. Särskild uppmärksamhet ska ges före detta barnsoldater. Dessa ska bemötas som offer för väpnade konflikter och erbjudas stöd och rehabilitering.
- Ensamkommande barn ska inte frihetsberövas endast på grund av att de saknar tillstånd att befinna sig i landet. Om frihetsberövandet är nödvändigt av andra skäl ska det användas som en

sista lösning och för kortast möjliga tid. Villkoren för frihetsberövandet ska anpassas till barnets bästa och utgöra snarare omhändertagande och omsorg än fängsligt förvar.

Vidare anføres i rekommendationerna att ensamkommande barn ska ha tillgång till en barnvänlig asylprocess, oavsett deras ålder. Barnet ska representeras av en vuxen som känner barnets bakgrund väl samt av ett juridiskt ombud. Beroende på åldern ska barnet höras personligen innan beslut fattas. Vid oklara omständigheter runt barnet ska barnets utsagor ges företräde. Handläggningen av ärenden gällande ensamkommande barn ska skötas av tjänstemän utbildade i att anlägga både barnperspektiv och könsperspektiv vid tillämpningen av den internationella och nationella lagstiftningen. Ensamkommande barn som får flyktingstatus ska ges alla de rättigheter som garanteras de barn som befinner sig lagligt på statens territorium.

Enligt rekommendationerna är målet för mottagandet av ensamkommande barn att med beaktande av barnets åsikter hitta långsiktiga lösningar som i första hand siktar på barnets återförening med sina föräldrar och/eller andra familjemedlemmar. Det kan vara fråga om att återsända barnet till det land barnet kommer från eller att integrera barnet i det nya landet, antingen genom återförening med föräldrarna där eller genom adoption. En annan möjlighet är att omplacera barnet i ett tredje land. I valet mellan de olika lösningar som står till buds ska barnets bästa vara vägledande.

Slutligen uppmanas staterna att anordna specialiserad utbildning för alla som är involverade i mottagandet av och handläggningen av ärenden gällande ensamkommande barn. Kommittén rekommenderar dessutom utvecklingen av ett detaljerat och integrerat system för statistik om ensamkommande barn som en förutsättning för ett effektivt genomförande av dessa barns rättigheter.

3.1.10 FN:s flyktingkommissariats (UNHCR) riktlinjer för mottagande av asylsökande ensamkommande barn

UNHCR har 1997 utfärdat riktlinjer för mottagandet av ensamkommande barn som söker asyl. Riktlinjerna utgör rekommendationer och är inte juridiskt bindande. Några av punkterna i riktlinjerna kan nämnas. I punkten 5.7 anges att det i varje land bör inrättas en organisation genom vilken det kan utses en representant för det ensamkommande barnet. Representanten bör ha nödvändig

kunskap om barns behov av omsorg och ska kunna bevaka dess intressen samt tillse att barnets rättsliga, sociala, medicinska och psykologiska behov tillgodoses under asylutredningen och fram till dess en mer varaktig lösning av barnets situation har uppnåtts. I avdelning 6 av riktlinjerna anges att alla barn, oavsett ålder, ska ha rätt att söka asyl. Beträffande själva asylutredningen anges i punkten 8.3 att det ensamkommande barnet bör representeras av en vuxen person som känner dess bakgrund och som kan försvara barnets intressen. Barnet bör också ges tillgång till ett juridisk ombud i asylprocessen. Enligt punkten 7.1 bör ensamkommande barn vara berättigade till omvårdnad och skydd. Med hänsyn till barnets bästa bör de flyttas så lite som möjligt enligt punkten 7.2 och syskon bör få bo tillsammans enligt punkten 7.3. Barn som kommer tillsammans med vuxna släktingar eller som redan har sådana som bor i landet bör i princip få bo tillsammans med dessa enligt punkten 7.4. Asylsökande barn bör enligt 7.5 regelbundet följas upp av professionell personal som kan trygga deras fysiska och psykiska hälsa. I punkten 7.9 erinras om att barn enligt barnkonventionen har rätt till hälso- och sjukvård och rehabilitering och i punkten 7.12 erinras om att barn har rätt till utbildning och att ett barn därför så fort som möjligt bör registreras och skrivas in vid lämplig skolenhet.

3.1.11 Arbetet inom EU beträffande ensamkommande barn

Europeiska unionens råd antog den 20 juni 1995 en resolution om minimigarantier vid handläggning av asylärenden (EGT C 274, 19.09.1996, s. 13–17, Celex 31996Y0910(05)). I resolutionens avsnitt V, punkterna 26 och 27, anges följande:

Medlemsstaterna ska vidta åtgärder så att asylsökande omyndiga utan medföljande vårdnadshavare företräds av en organisation eller av en utsedd ansvarig vuxen, om den nationella lagstiftningen inte ger dem rättskapacitet. Under den personliga intervjun kan en omyndig utan medföljande vårdnadshavare biträdas av den vuxna person eller av de företrädare för en organisation som avses ovan. Dessa personer ska bevaka den omyndiges intressen. Vid prövningen av en asylansökan från en omyndig utan medföljande vårdnadshavare ska hänsyn tas till den sökandes mentala utveckling och mognad.

Rådet antog vidare den 26 juni 1997 en resolution om underåriga medborgare i tredjeland utan medföljande vuxen (EGT C 221, 19.07.1997, s. 23–27, Celex 31997Y0719(02)). Resolutionen är enligt

artikel 1.1 tillämplig på personer som är medborgare i tredjeland, som är yngre än arton år och som anländer till medlemsstaternas territorium utan att vara i sällskap med en vuxen som enligt lag eller sedvana ansvarar för dem. I resolutionen, artikel 3.5–3.7 och 4.1, anges minimigarantier för dessa ensamkommande underåriga, såsom att en företrädare för barnet förordnas, att barnet får tillgång till utbildning och medicinsk vård och att de har rätt att ansöka om asyl.

Vidare antog rådet den 27 januari 2003 direktiv (2003/9/EG) om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna (EUT L 031, 06.02.2003, s. 18–25, Celex 32003L0009). Beträffande ensamkommande barn föreskrivs bl.a. att de under tiden som asylärendet handläggs ska tas emot hos vuxna släktingar, hos en fosterfamilj, i förläggningar som utformats särskilt för underåriga eller i annan typ av inkvartering som är lämplig för underåriga. Det framgår också att ensamkommande barn ska byta inkvartering så sällan som möjligt.

På EU:s rättsliga och inrikespolitiska område, som bl.a. omfattar asyl- och migrationsfrågor, har dessutom arbetsprogram antagits av Europeiska rådet. Det första programmet antogs 1999 i Tammerfors och därefter följde Haagprogrammet som löpte ut i december 2009. Därefter antogs i december 2009 Stockholmsprogrammet för perioden 2010–2014 (Stockholmsprogrammet – ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd, EUT C 1115, 0405/2010 s. 0001–0038, Celex 52010XG0504(01)). En av utgångspunkterna i programmet är att tydliggöra målsättningen att skapa en gemensam europeisk asyl- och migrationspolitik med utgångspunkt i humanitet och solidaritet som bygger på Genèvekonventionen och folkrättsliga förpliktelser. I programmets inledning lyfter man även fram respekten för mångfald och skyddet av de mest utsatta och då bl.a. åtgärder för att säkerställa barns rättigheter i särskilt utsatta situationer. Frågor som rör bekämpning av sexuell exploatering av barn, människohandel samt frågan om ensamkommande barn står enligt programmet högt på EU:s dagordning.

Ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status för personer som har rätt till skydd ska införas senast år 2012. Målen är dels att uppnå en högre gemensam skyddsnivå och ett mer likvärdigt skydd i hela EU, dels att säkerställa ökad solidaritet mellan EU:s medlemsstater. Som ett led i harmoniseringsarbetet presenterade kommissionen under åren 2008–2009 förslag till ändringar i de nuvarande rättsakterna på asylområdet; Asylprocedurdirektivet (2005/85/EG), Skyddsgrundsdirektivet (2004/83/EG), Dublinförordningen (2003/343/EG),

Mottagandedirektivet (2003/9/EG) och Eurodacförordningen (2000/2725/EG). Den 1 juni 2011 antog kommissionen nya ändringsförslag vad gäller *asylprocedur- och mottagandedirektiven* (KOM (2011)319 och KOM (2011)320) och förhandlingarna av dessa direktiv har inletts i rådet. Det nya omarbetade förslaget till mottagandedirektiv innehåller bestämmelser om att särskilda mottagningsbehov ska beaktas gällande ensamkommande barn. Kommissionen tydliggör bl.a. de skyldigheter som den som företräder det ensamkommande barnet har.

3.2 Regleringar med avseende på det kommunala mottagandet av ensamkommande asylsökande barn

3.2.1 Den kommunala självstyrelsen och proportionalitetsprincipen

Regeringsformen

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

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

Vidare finns i 11 kap. 14 § RF regler om lagprövning. Bland annat gäller att om en domstol finner att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften inte tillämpas.

Särskilda bestämmelser för kommunerna finns i 14 kap. RF. Av 1 och 2 §§ framgår 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 dessutom ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter enligt 14 kap. 4 § RF.

I 14 kap. 3 § RF behandlas inskränkningar i den kommunala självstyrelsen. Bestämmelsen innebär att en regelmässig prövning av de kommunala självstyrelseintressena ska göras under lagstiftningsprocessen med tillämpning av en proportionalitetsprincip. Enligt bestämmelsen bör inskränkningar 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 belyses i förarbetena. Av förarbetena till den tidigare lydelsen av regeringsformen (SFS 1974:152, omtryckt i SFS 2003:593) framgår att det ansågs varken 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 RF, genom att det i klagörande syfte i den nya lagen införts nya bestämmelser i 14 kap. 2 § RF. I bestämmelserna anges att principen om kommunal självstyrelse gäller för all kommunal verksamhet. I förarbetena anfördes att tydliggörandet inte innebar att den kommunala självstyrelsen utvidgades. Det skulle även i fortsättningen vara möjligt att föreskriva skyldig-

heter för kommuner och landsting i speciallagstiftning, i de fall detta motiverades av vikten att åstadkomma en reglering som gav likvärdig service för invånarna, oberoende av var de var bosatta. I dessa fall måste dock, anfördes det vidare, den föreslagna proportionalitetsprincipen i 14 kap. 3 § RF beaktas (prop. 2009/10:80 s. 211).

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

Proportionalitetsprövningen ska granskas av Lagrådet enligt 8 kap. 21 § andra stycket 5 RF. Enligt förarbetena infördes den bestämmelsen för att säkerställa att lagstiftning av betydelse för den kommunala självstyrelsen som regel skulle bli föremål för lagrådsgranskning. Det anfördes att i bestämmelsen låg en tydlig markering av den kommunala självstyrelsens betydelse (a. prop. s. 213).

Kommunallagen

Kommunallagen (1991:900) (KL) innehåller grundläggande bestämmelser om kommunerna och deras befogenheter samt åligganden som tilldelats dem.

Principen om kommunal självstyrelse finns i 1 kap. 1 § KL. Där anges att Sverige är indelat i kommuner och landsting och att dessa

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

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

Den närmare innebörden av bestämmelsen om kommunernas självstyrelse belyses i förarbetena till lagen. Där uttalades (prop. 1990/91:117 s. 22 f.) bl.a. att ett sätt att markera vikten av kommunal självstyrelse kunde vara att skriva in principen i kommunallagen. Detta kunde lämpligen ske genom att det i lagens inledningsparagraf angavs att kommuner och landsting skulle sköta de angelägenheter som angavs i lagen eller i särskilda författningar på den kommunala självstyrelsens grund. Det anfördes att en sådan bestämmelse markerade att det i grunden handlade om en princip för relationen mellan staten och den kommunala nivån och att denna princip gällde för all kommunal verksamhet. Den kommunala självstyrelsen kunde dock inte vara total, angavs det. Sålunda, uttalades det vidare, gav regeringsformen stöd för att riksdagen genom lag bestämde grunderna för kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen. Det anfördes att det var riksdagen som genom lag bestämde deras befogenheter och åligganden. Graden av självstyrelse ansågs alltså ytterst avgöras av formerna för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn.

Uttalanden i andra förarbeten och av Lagrådet om den kommunala självstyrelsen

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

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

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

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

I prop. 1998/99:122 *Kommunala bostadsföretag* föreslog regeringen sanktioner i form av minskning av statsbidrag för att på det sättet förmå kommuner att avhålla sig från att avhända sig sina kommunala bostadsföretag. Lagrådet uttalade i sitt yttrande (bet. 1998/99:BoU11 s. 23 ff.) att den föreslagna åtgärden utan tvivel innebar ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Frågan var om åtgärden gick längre än som kunde godtas från konstitutionella utgångspunkter. Lagrådet ansåg att, med den obestämda avgränsning som regeringsformen gav åt den kommunala självstyrelsen, denna fråga ytterst var av politisk natur men att det allvarligt kunde ifrågasättas om en inskränk-

ning i den kommunala rätten till självstyrelse borde göras på det föreslagna sättet. Konstitutionsutskottet (yttr. 1998/99:KU4y s. 12) ansåg dock med tanke på det övergripande ansvaret som staten har inom bostadspolitiken att det fick anses godtagbart att tillfälligt inskränka det kommunala självbestämmandet på detta område. Riksdagen beslutade senare lagen (1999:608) om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag m.m.

I prop. 2000/01:26 *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.* föreslogs en skyldighet för kommunerna att anordna bostadsförmedling med en möjlighet för regeringen att förelägga en kommun att anordna kommunal bostadsförmedling. I yttrande över förslaget (a. prop. s. 63 f.) anförde Lagrådet att den föreslagna bestämmelsen, att regeringen skulle få förelägga en kommun att anordna kommunal bostadsförmedling innebar att regeringen skulle kunna ingripa i kommunfullmäktiges beslutanderätt i konkreta frågor rörande kommunens angelägenheter. Det var alltså inte fråga om att genom föreskrifter i lag ge landets kommuner vissa uppgifter eller åligganden. Lagrådet påpekade att beslut av kommunfullmäktige kan underkastas en viss statlig kontroll med tillämning av kommunalbesvärsinstitutet, men att detta kan resultera endast i att ett beslut upphävs, medan den statliga kontrollen inte kan ta sig uttryck i förelägganden för kommunen att besluta på ett visst sätt eller vidta andra åtgärder. Lagrådet framhöll att den kommunala självstyrelsens innersta kärna måste vara att de folkvalda i form av fullmäktige ska kunna dryfta och besluta i frågor rörande den egna kommunen samt att själva principen skulle komma att sättas åsido om regeringen – låt vara såsom i detta fall på ett begränsat område – medgavs rätt att diktera beslutens innehåll. Lagrådet ansåg att regeringen borde använda andra medel i sitt samarbete med kommuner i fråga om bostadsförsörjningen, och avstyrkte förslaget i denna del. Regeringen hänvisade till tidigare ställningstaganden av riksdagen och ansåg att det inte fanns några hinder mot att införa en möjlighet att som en yttersta utväg förelägga en kommun att ta sitt lagenliga ansvar för bostadsförsörjningen genom att anordna bostadsförmedling (a. prop. s. 21). Konstitutionsutskottet anförde att det delade regeringens bedömning (yttr. 2000/01:KU6y). Utskottet såg inte heller att det fanns några hinder för en generell bestämmelse som ålägger kommunerna skyldigheter att anordna bostadsförmedling, kombinerat med möjligheter till dispens från skyldigheten. Riksdagen antog

senare lagen (2000:1318) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

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

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

godtagbar (a. prop. s. 51 f.). Lagrådet berörde inte frågan om den kommunala självstyrelsen i sitt yttrande (a. prop. s. 71 f.).

3.2.2 Lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Enligt 2 § andra stycket LMA får en kommun anordna boenden för ensamkommande barn som omfattas av 1 § första stycket 1 och 2. Bestämmelsen infördes i samband med lagändringarna 2006. Regeringen anförde i motiven (prop. 2005/06:46 s. 46) att drift av boendeenheter för asylsökande ensamkommande barn hade en mycket svag anknytning till kommunens område, en anknytning som skulle uppkomma först efter det att överenskommelse träffats och efter det att utlänningar anvisats plats i kommunen. Allmänintresset för ett sådant projekt ansågs svagt. Regeringen gjorde därför bedömningen att det var nödvändigt att kommunerna gavs behörighet i lag att kunna anordna sådana boenden för att detta skulle omfattas av den allmänna kommunala kompetensen.

4 Andra översyner och lagstiftningsarbeten

4.1 Aktiv väntan – asylsökande i Sverige

I december 2007 tillkallade regeringen en särskild utredare för att se över bestämmelserna om mottagandet av asylsökande. Utredningen överlämnade betänkandet *Aktiv väntan – asylsökande i Sverige* (SOU 2009:19) i februari 2009.

Utredningen hade till uppdrag att se över bestämmelserna om mottagandet av asylsökande och vid behov föreslå författningsändringar. Utredningsdirektiven (Dir. 2007:172) angav som utgångspunkt för översynen att mottagandet skulle bidra till en rättssäker, effektiv och human asylprocess med kort handläggningstid. Det skulle också främja de asylsökandes möjligheter till sysselsättning och egenförsörjning såväl under tiden som asylprocessen pågår som vid ett beviljande av uppehållstillstånd. Vidare skulle det vara utformat på ett sätt som möjliggjorde ett snabbt återvändande efter lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut med så korta vistelsetider i asylsystemet som möjligt.

Utredningen föreslog en ny lag om asylsökandes och vissa andra utlänningars vistelse i Sverige. Lagen föreslogs innehålla bestämmelser om boende, svenskundervisning, annan sysselsättning, ekonomiskt bistånd samt andra sociala insatser för asylsökande och vissa andra utlänningar. Det föreslogs att bestämmelserna i nuvarande 3 § andra stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.m. (LMA) om boende m.m. för ensamkommande barn skulle överföras till den nya lagen. Det föreslogs även att i samband med att den nya lagen skulle träda i kraft så skulle LMA upphöra att gälla. Det föreslogs inga nya särskilda bestämmelser för ensamkommande barn. Betänkandet har skickats på remiss och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

4.2 Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun

I februari 2008 fick en särskild utredare i uppdrag att utreda vistelsebegreppet i socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) i vissa situationer, se även avsnitt 3.1.5. Utredningen överlämnade betänkandet *Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten* (SOU 2009:38) i april 2009. Utredningen hade bl.a. i uppdrag att ta ställning till hur ansvarsfördelningen skulle se ut mellan kommuner när det gäller ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd. Enligt utredningsdirektiven (Dir. 2008:13) skulle utredaren se över hur kommunerna tillämpade dåvarande 16 kap. 1 och 2 §§ SoL (nuvarande 2 a kap. 10–12 §§ och 4–5 §§) när det gällde ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd samt undersöka om det fanns behov och möjlighet att tydliggöra strukturerna och förbättra samarbetet mellan berörda kommuner när barn flyttade från en kommun till en annan. Som bakgrund till uppdraget angavs att ansvarsfördelningen mellan kommuner kunde framstå som otydlig när barn anvisats av Migrationsverket till en kommun enligt LMA men sedan placerats i ett boende i en annan kommun. Om inte kommunerna kom överens om att ärendet enligt SoL kunde flyttas till den faktiska boendekommunen så skulle anvisningskommunens ansvar för barnets stöd- och hjälpbehov kvarstå, medan boendekommunen skulle ansvara för introduktionen i samhället när uppehållstillstånd meddelats. Översynen omfattade inte, enligt utredningsdirektiven, kommunernas ansvar gentemot Migrationsverket, eller lämpligheten och konsekvenser av reformen i LMA som genomfördes 2006.

Utredaren gjorde bedömningen att den dåvarande ansvarsfördelningen mellan kommunerna huvudsakligen fungerade bra. Utredaren gjorde även bedömningen att ett ärende som rör ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd borde flyttas över till en annan kommun bl.a. om barnet hade sin starkaste anknytning till den andra kommunen.

Flera remissinstanser motsatte sig bedömningen om ansvarsfördelningen och menade att den inte fungerade tillfredsställande (prop. 2010/11:49 s. 76, Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun). Det anfördes bl.a. att eftersom barnen inte kom vidare från ankomstkommunerna på grund av brist på platser i kommuner med överenskommelser om boendeplatser så fungerade ansvarsfördelningen inte bra. Barn och ungdomar fick permanent uppehållstillstånd under tiden de vistades i ankomstkommunerna

vilket innebar ett åtagande utöver ett tillfälligt mottagande, anfördes det. Vidare påtalades att lagändringarna i LMA från 2006 inte fungerade enligt intentionerna om kommunernas ansvar för ensamkommande barnens boende. Detta berodde på, anfördes det, att barnen blev kvar i ankomstkommunerna och inte fick direkt tillgång till de insatser som behövdes.

Regeringen konstaterade (a. prop. s. 77) att platsbristen i kommunerna gjorde att barnen blev kvar längre i ankomstkommunerna än vad som var lämpligt. Antalet platser hade inte motsvarat behovet och det var angeläget att antalet platser i kommunerna utökades för att möjliggöra att barnets behov av skydd och stöd tillgodosågs på ett bra sätt. Det anfördes vidare att Migrationsverket hade utökat antalet ansökningsenheter till nio för att avlasta de fyra stora ankomstkommunerna. Vidare anförde regeringen att reformen om kommunernas ansvar för mottagande av ensamkommande barn hade varit i kraft mer än fyra år och att det därför fanns skäl att följa upp reformens genomförande. När det gällde frågan om överflyttning av ärenden mellan kommuner underströk regeringen vikten av att ensamkommande barn behandlades på samma sätt som andra barn i behov av hjälp och stöd. Överflyttning av ärenden skulle därför göras enligt samma principer som för ärenden som rör andra barn, anfördes det.

Förutom de förändringar i SoL som redovisats i avsnitt 3.1.5 medförde förslagen inga materiella ändringar i bestämmelserna som särskilt avser asylsökande ensamkommande barn.

4.3 Översyn av den statliga ersättningen till kommuner för mottagande av ensamkommande barn

Inom Justitiedepartementet genomförs f.n. en översyn av den statliga ersättningen till kommuner för mottagande av ensamkommande barn, inom ramen för en departementspromemoria. Promemorian beräknas vara färdig under hösten 2011.

Statlig ersättning lämnas enligt nuvarande ordning till kommunerna enligt förordningarna (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl., (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. respektive (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar. Översynen syftar till att få till stånd ett enklare och mer effektivt system för utbetalning av den statliga

ersättningen till kommunerna för mottagande av ensamkommande barn. Systemet ska vara hållbart över tid, ha en större grad av förutsebarhet och därmed också en högre legitimitet.

Bakgrunden till översynen är bl.a. att flera kommuner har framfört kritik mot nuvarande ersättningssystem främst vad gäller svårigheter att överblicka gällande ersättningar. Ett förslag om en översyn av bestämmelserna har också lämnat av koordinatör för mottagandet av ensamkommande barn (Björn Erikssons slutrapport i mars 2010 "Hem ljuva hem"), se avsnitt 5. Såväl enskilda kommuner som Sveriges Kommuner och Landsting har också framfört synpunkter på att ersättningsnivåerna i vissa fall är för låga. Därutöver har synpunkter på handläggningstider vad gäller prövning och utbetalning av ersättningar framförts. Detta har anförts som skäl till att vissa kommuner tvekar till att teckna överenskommelser med Migrationsverket.

5 ”Hem ljuva hem” – slutrapport från regeringens koordinator Björn Eriksson

I november 2009 fick f.d. landshövdingen i Östergötland Björn Eriksson i uppdrag av regeringen att som regeringens koordinator medverka i arbetet med att skapa fler mottagningsplatser för asylsökande ensamkommande barn som anländer till Sverige. Björn Eriksson fick även i uppdrag att vid behov föreslå förbättringar i nuvarande mottagningssystem och att redovisa kommunala argument mot att träffa överenskommelser med Migrationsverket om mottagande av asylsökande ensamkommande barn. Slutrapporten ”Hem, ljuva hem” redovisades den 12 mars 2010.

I rapporten beskrivs bl.a. ett antal argument som framkommit från kommunerna mot att träffa överenskommelser om mottagande. Vanligaste argumentet hade med resurser att göra, dvs. brist på pengar, lämpliga lokaler, erforderlig kompetens, gode män, familjehem eller andra resurser. Kommunerna trodde sig därvid inte få täckning för sina kostnader inom socialtjänst och skola. Vissa kommuner ansåg sig inte har råd att iordningställa lämpliga lokaler och det anfördes farhågor att det skulle uppstå vård- eller försörjningskostnader för barnet eller eventuella anhöriga efter att den statliga ersättningen upphört. Att det saknades lokaler var ett argument från vissa kommuner med bostadsbrist. Vidare ansåg vissa kommuner att de saknade den kompetens som krävdes eller att de inte trodde sig kunna rekrytera den kompetens som krävdes för ett mottagande. Många kommuner redovisade dessutom svårigheter att rekrytera gode män och familjehem.

Vidare anfördes som argument från vissa kommuner att de helt enkelt inte insett problemets vidd och att det behövdes tid att reagera på kommunal nivå.

En ståndpunkt från några kommuner gick ut på att staten borde ha det operativa ansvaret för de ensamkommande barnen och att man från kommunernas sida sa nej till mottagande så länge det gick. Flera mellanstora eller stora kommuner som tog emot flyktingar och ofta ett antal ensamkommande barn i s.k. eget boende hade dittills tvekat att träffa överenskommelser därför att de tyckte sig ta tillräckligt stort ansvar. De ansåg att andra kommuner borde bidra mer. Några av dessa kommuner menade att Migrationsverket polariserade frågan om överenskommelser med kommunerna via media och att detta för-ringade kommunernas övriga insatser i flyktingmottagandet. Flera kommuner kritiserade dessutom Migrationsverkets handläggning av ersättningen till kommunerna.

Andra argument hade med osäkerhet att göra. Kommunerna oroades över att antalet barn som skulle tas emot enligt överenskommelserna inte kunde specificeras om man kom överens om antal platser. Dessa kommuner menade att de endast kunde ta emot barn i ett begränsat antal familjehem. Vissa anförde också att eftersom socialtjänsten hade så många lagstadgade uppgifter så valde de bort de uppgifter som var frivilliga. En rädsla för anhöriginvandring som en följd av mottagandet av ensamkommande barn framkom också.

I rapporten lämnades flera förslag, av vilka några kan nämnas. Enligt dåvarande ordning svarade Migrationsverket för förhandlingen åt staten om platser för ensamkommande barn. I rapporten förslögs att länsstyrelserna skulle överta denna uppgift. Som skäl för det anfördes bl.a. att det på länsstyrelserna fanns väl utbyggda kontakter med kommunerna och att de hade hand om förhandlingsarbetet inom det övriga flyktingmottagandet. Utgångspunkten för förhandlingsarbetet borde enligt förslaget vara regionala och subregionala avsiktsförklaringar. Det borde även införas möjlighet att träffa överenskommelser på kommunalförbunds nivå om mottagande av ensamkommande barn. Det föreslogs också att det behövdes en översyn av fördelningen av den statliga ersättningen till kommunerna och en förenkling av Migrationsverkets handläggning av ersättningsärendena. Det anfördes också som förslag att ankomstkommunerna borde sinsemellan teckna avtal om att fördela asylsökande ensamkommande barn på befintliga platser för att utnyttja alla platser när fler ankomstkommuner tillkom.

Slutligen resonerades det i rapporten om vilka frågor en kommande utredning borde hantera. Frågan om hur tillräcklig kapacitet att ta emot ensamkommande asylsökande barn ska säkerställas borde utredas, anfördes det. För detta nämndes tre alternativ. Dels att nu-

varande system kunde behållas med förändrade incitament och förutsättningar, dels obligatoriskt kommunalt mottagande och dels statligt operativt ansvar. Det anfördes också avslutningsvis i rapporten att när lagändringarna i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. genomfördes 2006 var intentionen att staten genom Migrationsverket skulle träffa överenskommelser med ett fåtal kommuner om omsättningsbara mottagningsplatser, som vid behov kunde kompletteras med familjehem. Det anfördes att köbildningen i ankomstkommunerna delvis berodde på att många kommuner i stället hade valt att ta emot ett visst antal barn i familjehem, vanligen fem eftersom det var minimigränsen för att få statlig grundersättning. Därför hade den tänkta genomströmningen uteblivit. Enligt rapporten borde en utredning därför ta ställning till hur antalet överenskommelser om familjehem skulle kunna minskas samtidigt som tillräcklig kapacitet för mottagande var säkerställd.

6 Mottagningsprocessen för asylsökande ensamkommande barn

6.1 Länsstyrelsernas uppdrag och arbete

Sedan årsskiftet 2010/2011 ansvarar länsstyrelserna för förhandlingarna med kommunerna om mottagande av ensamkommande barn, enligt 62–63 §§ förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion. Tidigare var det Migrationsverket som förhandlade om platserna. Som bakgrund till länsstyrelsernas nya uppdrag uttalade regeringen i lagstiftningsärendet Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun (prop. 2010/11:49 s. 77) bl.a. följande. Den nuvarande platsbristen i kommunerna för ensamkommande barn gör att barnen blir kvar längre i ankomstkommunerna än vad som är lämpligt. Antalet platser har inte motsvarat behovet och det är därför angeläget att antalet platser i kommunerna utökas för att möjliggöra att barnens behov av skydd och stöd tillgodoses på ett bra sätt. Migrationsverket har utökat antalet ansökningsenheter till nio för att avlasta de fyra stora ankomstkommunerna. I syfte att utöka antalet platser har regeringen föreslagit att länsstyrelserna från och med den 1 januari 2011 ska få ett utvidgat uppdrag att under Migrationsverkets ledning förhandla lokalt och regionalt med kommuner, kommunalförbund och andra berörda aktörer om mottagande av ensamkommande barn (Budgetpropositionen för 2011, prop. 2010/11:1, UO 8, s. 34).

Länsstyrelserna har således fått ett utökat uppdrag. Länsstyrelserna har till utredningen uppgett att arbetet med förhandlingarna om platser går bra. Varje länsstyrelse, har det uppgetts, hanterar förhandlingsarbetet självständigt och under eget ansvar, dock i samordning med övriga länsstyrelser. De olika länsstyrelserna försöker så långt möjligt enas i viktiga gemensamma frågor och därvid hålla

en gemensam linje under ledning av länsrådet i Kronobergs län. Länsstyrelserna har vidare uppgett att man nu har rekryterat personal och fått i gång en välfungerande organisation för förhandlingsarbetet. Länsstyrelsernas handläggare har därvid haft nära samarbete med den grupp inom Migrationsverket som tidigare arbetade med överenskommelserna. Samtliga länsstyrelser har även genomfört en kartläggning av överenskommelsernas utökningsmöjligheter i respektive län.

Länsstyrelserna bedömer att insatserna för utveckling av förhandlingsarbetet kommer att vara olika i olika regioner, beroende på vilka förutsättningar som finns i respektive län eller region. Som exempel på det har angetts att regional samverkan är aktuell i Stockholms- och delar av Västra Götalands län, medan det i landets norra regioner – där de geografiska avstånden är stora – främst förhandlas om utökning av de befintliga kommunala överenskommelserna. Vidare har länsstyrelserna uppgett att Migrationsverket nu har aviserat ett behov av åldersspecifika platser eller platser med andra specifika krav. Det handlar främst om platser för yngre barn, flickor, gravida flickor och flickor med barn.

Länsstyrelserna har vidare uppgett att av de ca 700 platser för asylsökande ensamkommande barn som fanns under våren 2011 så har 109 av dem startat under april till maj. Dessutom öppnas ytterligare platser under andra halvåret 2011 och i början av 2012. Ytterligare överenskommelser är under förhandling. Enligt länsstyrelserna har för närvarande en ökning skett med 93 platser för asylsökande ensamkommande barn och 234 platser för barn med permanent uppehållstillstånd sedan årsskiftet. Det innebär i genomsnitt 13 platser för asylsökande ensamkommande barn per månad och 33 platser för barn med permanent uppehållstillstånd per månad.

6.2 Asylprocessen och mottagandet i kommunerna

Efter att ett ensamkommande barn kommit till Sverige och ansökt om asyl kommer barnet att komma i kontakt med Migrationsverket och kommunerna, men även med andra myndigheter och med enskilda aktörer. Här ges en kortfattad beskrivning av vad asylprocessen innebär och hur mottagandet i kommunerna går till. När det gäller kommunernas mottagande ska dock understrykas att framställningen endast avser de huvudsakliga momenten i mottagandet eftersom de enskilda kommunerna naturligtvis har olika sätt att

arbeta med dessa ärenden. Även vissa enskilda aktörer, såsom frivilligorganisationer, arbetar aktivt med frågorna kring mottagandet av ensamkommande barn.

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

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

Därefter ska överförmyndaren i kommunen förordna god man för barnet, vilket sker på överförmyndarens eget initiativ eller på ansökan av Migrationsverket eller socialnämnden i den kommun där barnet vistas. Den gode mannen förordnas, enligt lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn, att i vårdnadshavares och förmyndares ställe ansvara för barnets personliga förhållanden och sköta dess angelägenheter (se även avsnitt 3.1.7). Den gode mannen ska biträda barnet med asylansökan.

Så snart som möjligt efter ankomsten ska Migrationsverket således anvisa barnet till en kommun som svarar för boendet, enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Enligt Migrationsverkets uppgifter arbetar verket först med att undersöka om barnet har någon släkting eller annan nära anhörig i Sverige. Finns det en sådan person anvisas barnet oftast till den kommun där denne bor. Annars anvisas barnet till en kommun som har överenskommelse med verket om mottagande av asylsökande ensamkommande barn och där det vid tillfället finns en ledig plats. Barnet får då flytta från det tillfälliga boendet i ankomstkommunen till den kommun som Migrationsverket anvisar. Därefter ska det anses att barnet vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) (SoL). Av detta följer att den kommunen sedan är ansvarig för att barnet får det stöd och den hjälp det behöver. Socialtjänsten ska då enligt SoL utreda barnets behov av insatser och var barnet ska bo, dvs. i familjehem eller i ett hem för vård eller boende. För att barnet ska få placeras i ett s.k. eget boende,

som oftast består av en familjehemsplacering hos en släkting, så ska det boendets lämplighet först vara utrett (se avsnitt 3.1.5).

Om anvisningen av barnet från det tillfälliga boendet till en kommun går snabbt, som grundtanken är enligt bestämmelserna i LMA och som även följer av Migrationsverkets nya arbetssätt (se mer om det nedan), kommer det att bli anvisningskommunen som ska förordna god man för barnet. För många barn som blivit kvar i ankomstkommuner i väntan på boende i anvisningskommuner har det dock varit ankomstkommunerna som svarat för att god man förordnats. Det har också blivit den kommunen som ytterst ansvarar för stöd och hjälp till barnet enligt SoL eftersom barnet kommit att vistas i den kommunen.

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

När det gäller Migrationsverkets fortsatta hantering av asylärendet så görs, efter att asylansökan registrerats, en asylutredning. Barnet får ett offentligt biträde enligt 18 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) som bistår barnet med juridisk hjälp under utredningen. Asylutredningen görs vid Migrationsverket. Till utredningen kallas barnet, den gode mannen och det offentliga biträdet varvid skälen för uppehållstillstånd utreds (se avsnitt 3.1.4). I utredningen ingår även en åldersbedömning om det inte är visat hur gammalt barnet är och angiven ålder inte verkar stämma. Den görs i första hand vid Migrationsverket men kan även innebära att en medicinsk åldersbestämning görs.

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

Efter att asylutredningen avslutats beslutar Migrationsverket om barnet ska få uppehållstillstånd i landet eller om avslag ska meddelas på asylansökan. Barnet och den gode mannen blir, oavsett beslutets innehåll, därvid kallade till verket för att få beslutet förklarat för sig. Barnet kan överklaga ett avslagsbeslut till migrationsdomstol respektive Migrationsöverdomstolen. Meddelas uppehållstillstånd får kommunen där barnet bor fortsättningsvis hela ansvaret för barnet.

Kommuner som tar emot ensamkommande barn får ersättning av staten i enlighet med bestämmelserna i förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. samt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

6.3 Migrationsverkets handläggning

Något ytterligare kan nämnas om Migrationsverkets arbetssätt vid handläggningen av asylärendena. Som framgått av tidigare avsnitt bör Migrationsverket enligt regeringens regleringsbrev, fatta beslut i ensamkommande barns asylärenden inom tre månader från det att ansökan kommit in. Verket har, för att nå detta mål, infört ett nytt arbetssätt från den 1 mars 2011, enligt en modell som arbetats fram inom asylprövningen för vuxna. Det nya arbetssättet bygger på att barnen anvisas en kommun i omedelbar anslutning till ankomsten till Sverige. Detta innebär att flertalet av de barn som fanns i ankomstkommunerna den 28 februari i år blev kvar där och de barn som anlät efter den 1 mars anvisas enligt den nya modellen, så länge det finns lediga asylplatser i kommunerna.

En särskild arbetsgrupp inom Migrationsverket har samtidigt till uppgift att handlägga samtliga äldre ärenden som alltså består av ärenden som inkom före den 1 mars. Därefter ska arbetsgruppen handlägga ärenden som avser barn som inte har anvisats till någon kommun och som alltså fortfarande befinner sig i ankomstkommunernas omhändertagande och tillfälliga boenden. Enligt Migrationsverket kortas handläggningstiderna med detta nya arbetssätt.

Ett stort antal barn blev således per den 1 mars kvar i ankomstkommunerna i väntan på att Migrationsverket ska slutföra prövningen av deras asylärenden. Migrationsverket bedömer att från och med hösten 2011 kommer även en del av de nyanlända barnen att bli kvar i ankomstkommunernas omhändertagande som en följd av att det fortfarande saknas platser i anvisningskommunerna. Det innebär i så fall att antalet barn i ankomstkommunerna återigen kommer att öka. Migrationsverket bedömer vidare att med handläggningstider kring tre månader bör omsättningen på de överenskomna asylplatserna närma sig den tänkta genomsnittliga omsättningstakten på två till tre gånger per år.

7 Enkätundersökning – sammanfattning av svar från landets kommuner

Vi har tillställt landets samtliga 290 kommuner en enkätundersökning (se bilaga 2). Enkäten var uppdelad i två delar, en avseende kommuner som har träffat överenskommelse om mottagande av asylsökande ensamkommande barn och en avseende kommuner som inte har träffat sådan överenskommelse. Enkäten besvarades av 165 kommuner. I det följande görs en sammanfattning av svaren.

7.1 Svar från kommuner som har träffat överenskommelse (123 kommuner)

Form av överenskommelse

De flesta kommuner har träffat någon form av överenskommelse om platser. Några kommuner har en överenskommelse om *platser* tillsammans med andra kommuner. Ett 20-tal kommuner har träffat överenskommelse om *antalet barn* per år, företrädesvis i familjehem.

Bland skälen för att träffa överenskommelse om antalet platser anför kommunerna bl.a. följande.

- det var den form som Migrationsverket erbjöd
- den formen passade kommunen utifrån dess resurser
- mottagandet är ägnat att bli långsiktigt med denna form

När det gäller överenskommelse om antalet barn uppges som skäl bland annat att tillgången på familjehem var en avgörande faktor samt att planeringen underlättas med en sådan överenskommelse.

Barnen

De allra flesta asylsökande ensamkommande barn som tas emot är pojkar i åldern 15–18 år. I ett fåtal kommuner förekommer också flickor i samma ålder.

När det gäller frågan om det finns någon särskild problematik kring de asylsökande ensamkommande barnen anføres bland annat följande

- barnens ålder är oklar
- problem med anpassning till den nya kulturen
- bakomliggande trauma och psykisk ohälsa
- svårigheter att anpassa till adekvat utbildning utifrån barnens kunskapsnivå

Hinder

När det gäller frågan om hinder för kommunerna att ta emot asylsökande ensamkommande barn anføres bland annat följande

- det saknas politisk förankring och övertygelse i kommunen
- brist på boendeplatser, familjehem eller lämpliga lokaler
- brist på arbetstillfällen
- kompetens- och kapacitetsbrist (företrädesvis mindre kommuner)
- brist på särskilt förordnade vårdnadshavare och gode män
- det statliga ersättningsystemet (svårigheter att beräkna de verkliga kostnaderna)
- ökad arbetsbelastning på kommunernas socialtjänst
- resursbrist i skolan

Kommunens insatser

Som exempel på insatser vid mottagande av ensamkommande barn anför kommunerna bland annat följande

- bra och utredda familjehem eller godkända hem för vård eller boende
- aktiv socialtjänst och skola
- ett väl framarbetat integrationsarbete i kommunen eller ett bra samhällsengagemang

- möjlighet till stöd och planering även sedan barnet har fyllt 18 år

Anvisning av barn

Ett mindre antal kommuner (cirka sju procent) uppger att de tagit emot barn på grund av särskilda skäl. I de flesta fall har det rört sig om anknytning till en släkting. I något fall har barnen i fråga vistats i kommunen och sökt asyl där. Två kommuner uppger att de har motsatt sig placering.

Stöd åt kommunerna

När det gäller frågan om behov av stöd till kommunerna från staten, utöver det ekonomiska anför bland annat följande

- tydligare lagstiftning och regelverk behövs (t.ex. anses socialtjänstlagen inte skriven utifrån den aktuella målgruppen)
- en aktivare dialog med de politiska företrädarna
- kompetensutveckling och utbildningsinsatser till kommunerna
- mer informationsinsatser från Migrationsverket till kommunerna bl.a. kring asylprocessen
- metodstöd, riktlinjer samt t.ex. checklistor och lathundar såväl till kommuner som till gode män
- ett välfungerande ersättningssystem
- stödåtgärder till skolan
- snabbare asylutredningar och beslut
- snabbare placering i anvisningskommun
- stöd i att utveckla regional samverkan
- säkrare åldersbestämning innan anvisning
- genomtänkta placeringar med hänsyn till etniska sammansättningar i fråga om boendet (inget land ska vara överrepresenterat)
- bättre samordning mellan statliga myndigheter
- bättre uppföljning av kommunernas mottagande eller noggrannare tillsyn från Socialstyrelsen

Tvångsplacering

De flesta kommuner som har svarat är negativa till tvångslösningar. Några kommuner antyder att tvångslösningar kan bli nödvändiga för

att skapa solidaritet mellan kommunerna, dvs. att alla kommuner bör ställa upp efter sin förmåga.

Alternativ till dagens system

Några kommuner anser att nuvarande system fungerar bra och vill inte ha någon förändring. I övrigt lämnas förslag till alternativ enligt bl.a. följande

- transitboende borde finnas i varje län
- regionala lösningar eller kvotering efter befolkningsstorlek
- alternativa boendeformer borde finnas (t.ex. i mer öppna former) för de ungdomar som är självständiga och ansvarstagande
- Migrationsverket bör driva verksamheten för asylsökande ensamkommande barn medan barnen med permanent uppehållstillstånd bör tas in i kommunernas ordinarie eller generella överenskommelser, dvs. de överenskommelser som avser mottagande av ny-anlända överlag.

7.2 Svar från kommuner som inte har träffat överenskommelse (42 kommuner)

Form av överenskommelse

Ett övervägande antal kommuner uppger att de för närvarande håller på att träffa en överenskommelse om mottagande. Några kommuner uppger att utredning pågår i kommunen om att träffa överenskommelse. En kommun ifrågasätter om det är lämpligt för ett barn i åldern 15–18 år att tas emot i den kommunen. Några få kommuner uppger att det av politiska skäl inte finns någon jordmån för mottagande av ensamkommande flyktingbarn.

Hinder

När det gäller hinder för kommunerna att ta emot ensamkommande barn anförs bland annat följande

- brist på bostäder, lokaler och arbetstillfällen
- svårigheter att hitta lämpliga gode män
- brist på kompetens inom socialtjänsten

- bristande ekonomiska resurser särskilt på skolområdet; de former av överenskommelser och ersättningsnormer som finns i dag räcker inte

Anvisning av barn

Av kommunernas svar framgår att det är ytterst sällan som Migrationsverket har utnyttjat möjligheten att placera ett asylsökande ensamkommande barn tvångsvis i en kommun.

Stöd åt kommunerna

Hälften av de tillfrågade kommunerna anser att det inte finns något behov av stöd för att kommunen ska träffa en överenskommelse. I övrigt framförs följande synpunkter i fråga om stöd

- bättre information angående alternativ till familjehemsplacering
- enklare regelverk vid gruppboende
- bättre underlag för vilka behov det enskilda barnet har före kommunplaceringen
- ett särskilt ekonomiskt stöd för ombyggnad eller anpassning av boendet som betalas ut som en engångsersättning
- samverkan och information från Migrationsverket
- kommunerna måste kunna lita på full kostnadstäckning
- staten bör se över ersättningarna till skolväsendet eftersom ensamkommande barn ofta har särskilda behov
- mer kompetensutveckling och kunskap i kommunerna om ensamkommande barns situation

Tvångsplacering

Ingen kommun är positivt inställd till utökat tvång vid placering av ensamkommande barn. Bland annat anförs följande

- förödande för kommunerna och svårt att få till stånd en bra integration
- det skulle gagna varken barnen, Migrationsverket eller kommunerna
- svårt att planera mottagandet med ett bra boende och en bra integration

- ett alltför stort ingrepp i kommunernas självbestämmanderätt
- det finns en risk att antalet barn på flykt i Sverige blir fler om Migrationsverkets möjligheter att tvångsplacera ökar
- tvång löser inte kommunernas bostadssituation

Alternativ till dagens system

Kommunerna anför i denna del bland annat följande

- det system som är under uppbyggnad är det enda tänkbara
- samtal bör ske med högskola och privata entreprenörer för att hitta lämpliga samverkansmöjligheter
- statliga bidrag utöver befintlig ersättning för att iordningsställa lokaler för denna grupp av barn
- öppna för fler mottagningsmodeller
- solidaritet mellan kommunerna; alla kommuner måste ta emot ensamkommande barn efter sin förmåga eller efter kvotering i förhållande till invånarantal
- återgång till statligt ansvar för hela mottagningsprocessen

8 Överväganden och förslag

8.1 Reglering av Migrationsverkets möjligheter att anvisa asylsökande ensamkommande barn till kommuner som inte har träffat överenskommelse med verket

Förslag: Bestämmelsen i nuvarande 3 § andra stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., om Migrationsverkets möjligheter att anvisa asylsökande ensamkommande barn till en kommun, utvidgas.

Bestämmelsen tas in i 3 a § i lagen och ändras på följande sätt. För ensamkommande barn som avses i 1 § första stycket 1 och 2 ska Migrationsverket anvisa en kommun som ordnar boendet.

Bedömning: Bestämmelsen i 7 b § förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. kan behöva ses över om förslaget genomförs.

Skälen för förslaget och bedömningen

8.1.1 Inledning

Allmänt

Sedan bestämmelserna om mottagande av asylsökande ensamkommande barn i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. reformerades 2006 har förutsättningarna för mottagandet av barnen förändrats väsentligt. Reformen utformades utifrån ett antagande om att cirka 400 ensamkommande barn per år skulle söka asyl i Sverige. Redan samma år som de nya bestämmelserna trädde i kraft fördubblades antalet asylsökande ensamkommande barn. Därefter

har ytterligare stora ökningar skett årligen. Sverige tar emot fler asylsökande ensamkommande barn än de flesta andra europeiska länder. År 2010 kom 2 393 ensamkommande barn till Sverige för att söka asyl. Några jämförelser från samma år visar att Danmark tog emot 428, Finland 329, Norge 892, Storbritannien 1 364 och Tyskland 499 asylsökande ensamkommande barn. Migrationsverket har vid halvårsskiftet 2011 tagit emot 985 asylansökningar från ensamkommande barn. Enligt verkets bedömning kommer volymen av antalet ansökningar inte att minska. Prognosen för 2011 enligt Migrationsverket är att 2 400 asylansökningar från ensamkommande barn kommer att tas emot.

När reformen trädde i kraft fanns det erfarenhet av att ta emot ensamkommande barn för boende i gruppheim i tio kommuner där Migrationsverket hade sin verksamhet. Enligt Migrationsverkets dåvarande beräkningar antogs att 400 asylsökande ensamkommande barn skulle anlända årligen och det bedömdes att cirka 150 platser skulle räcka för att täcka behovet av boende i gruppheim för dem. I dagsläget bedömer Migrationsverket att det kommer att behövas 1 200 platser för asylsökande ensamkommande barn. Totalt, dvs. inklusive platser för de ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd, behövs det nu 5 000–6 000 platser, enligt Migrationsverket.

Visserligen har en majoritet av landets kommuner numera träffat överenskommelse med Migrationsverket om mottagande av ensamkommande barn. Särskilt under 2010 tillkom ett stort antal nya platser i kommunerna. Ändå kan de ensamkommande barnen inte anvisas från ankomstkommunerna i så snabb takt som det var tänkt när reformen genomfördes. Enligt utredningsdirektiven har detta för vissa barn inneburit negativa konsekvenser, bl.a. eftersom deras behov av stöd och skydd inte kunnat tillgodoses när de har fått vistas alltför lång tid i tillfälliga boenden. Dessutom har dessa lösningar fått till följd att ankomstkommunerna har behövt anordna dyra boendeanternativ som inneburit högre utgifter för staten jämfört med boenden i en anvisningskommun med överenskommelse om mottagande (se Dir. 2011:9 s. 5). Trots de satsningar som har genomförts råder det alltså brist på platser i kommunerna, vilket innebär att reformen från 2006 inte har kunnat genomföras fullt ut som det var tänkt.

Barnets bästa

Principen om barnets bästa, som bl.a. framgår av artikel 3 i FN:s konvention om barnets rättigheter, ska vara en av utredningens utgångspunkter. Vad ligger då i denna princip för asylsökande ensamkommande barn i Sverige? Allmänt kan sägas att för barnets bästa är ett långsiktigt arbete med integrationen i samhället av stor vikt, särskilt eftersom en stor andel av de ensamkommande barnen som söker asyl i Sverige beviljas uppehållstillstånd.

Bäst för ett ensamkommande barn som anlärt till Sverige för att söka asyl borde således vara att snabbt bli anvisad till en kommun som ordnar boende och god man, utreder barnets behov av stöd samt ansvarar för integrationen i övrigt i samhället. Bäst är då att anvisningen sker till en kommun som har överenskommelse med Migrationsverket om mottagande av asylsökande ensamkommande barn, eftersom en sådan kommun bör vara väl förberedd för mottagandet och för den långsiktiga integrationen.

Principen om barnets bästa måste emellertid också sättas i relation till den inte önskvärda situationen då det saknas lediga överenskomna platser i kommunerna. Även i dessa situationer bör ett långsiktigt arbete med barnets integration eftersträvas. Om barnet får vänta i tillfälligt boende på en placering kan det innebära ett negativt uppbrott när en ledig plats väl finns tillgänglig. Väntan i sig innebär dessutom en ovisshet för barnet. Det är även risk för att barnets behov av stöd inte kan tillgodoses i tillräcklig utsträckning i en ankomstkommun som tvingats ta emot ett stort antal barn. Detta är exempel på faktorer som hindrar den långsiktiga integrationen i de fall ett barn får stanna kvar i tillfälligt boende. Möjligheterna till långsiktighet måste då vara klart bättre om barnet omedelbart blir anvisad till en kommun i landet, även om det avser en kommun utan överenskommelse om mottagande. Den snabba anvisningen måste som regel alltså anses bättre för en långsiktig integration än vad alternativet innebär och således också vara bättre för barnet.

Slutsats

Det behövs fler platser för asylsökande ensamkommande barn i landets kommuner. Migrationsverket måste ges bättre möjligheter att anvisa en kommun i omedelbar anslutning till att barnen anlärt och gett sig till känna för svensk myndighet. Detta krävs särskilt

för att kunna uppfylla principen om barnets bästa i samband med mottagandet av dem. Det kan konstateras att nuvarande system inte fungerat som det var tänkt fullt ut. Det finns alltså anledning att se över de aktuella bestämmelserna som reglerar mottagandet.

8.1.2 Nuvarande ordning

Migrationsverkets möjligheter att anvisa i fall där överenskommelse saknas

Enligt utredningsdirektiven ska i utredningens underlag ingå en analys av i vilken utsträckning Migrationsverket med stöd av gällande rätt får anvisa asylsökande ensamkommande barn till en kommun som inte har överenskommelse om mottagande.

Som framgått av tidigare avsnitt krävs det att Migrationsverket kan åberopa särskilda skäl för att anvisa barn till en kommun som inte har träffat någon överenskommelse med verket om mottagande. Det har under utredningen framkommit att Migrationsverket tillämpat den bestämmelsen i begränsad utsträckning. Det har då främst varit fråga om barn som haft en släkting i en viss kommun varvid det bedömts lämpligt att anvisa barnet till den kommunen. I nästan alla fall har de kommuner som i förekommande fall saknat överenskommelse därvid inte motsatt sig en sådan anvisning. Det har också rört sig om kommuner som visserligen har en överenskommelse med verket om mottagande men där överenskomna platser för asylsökande ensamkommande barn för tillfället är upptagna och där det ändå bedömts lämpligt att anvisa till den kommunen eftersom det funnits en släkting där. För dessa anvisningar har det funnits uttryckligt stöd i förarbetena, där det som exempel på särskilda skäl nämns det förhållandet att barnet har en anhörig bosatt i en kommun som inte har någon överenskommelse med Migrationsverket.

Under utredningen har däremot också framkommit att Migrationsverket i princip aldrig har tillämpat bestämmelsen under åberopande av andra omständigheter än de just nämnda. Vilka möjligheter har då Migrationsverket egentligen haft att i andra fall anvisa till kommuner utan överenskommelse med verket? Uttalandena i förarbetena är kortfattade i fråga om vad som skulle kunna utgöra särskilda skäl. Det framgår visserligen att det ska vara kommuner, främst sådana som träffat överenskommelse med Migrationsverket, som efter anvisning av verket ansvarar för mottagandet av de ensam-

kommande barnen (prop. 2005/06:46 s. 43). Det anförs också att det nämnda exemplet, nämligen anvisning till en annan kommun på grund av anknytningen till en anhörig där, kan utgöra särskilda skäl att frångå detta (a. prop. s. 57). Någon ytterligare uttrycklig vägledning finns dock i princip inte.

Reformen genomfördes bl.a. i syfte att öka det kommunala ansvaret för mottagandet av ensamkommande barn. Ett bakomliggande skäl var att mottagande och fortsatt omhändertagande under kommunalt ansvar var bättre för barnet än mottagande i Migrationsverkets förläggningar. En förändring för barnets bästa var alltså ett av huvudsyftena med den ändrade lagstiftningen. Därför skulle det också främst vara kommuner med överenskommelser som skulle ta emot barnen, enligt motiven. Sådana kommuner borde som regel ha bättre möjligheter till ett bra mottagande än de som inte hade träffat någon överenskommelse. När reformen genomfördes placerades dock en stor andel av de ensamkommande barnen just hos släktingar eller anhöriga. Detta var därför ett naturligt exempel på ett undantag från huvudregeln. Vilka undantag som i övrigt finns från huvudregeln är dock oklart. Enligt vår uppfattning borde undantagsregeln ge utrymme för en mer långtgående tillämpning än vad som skett.

Motiven till reformen 2006 talar alltså för att Migrationsverket haft större möjligheter än vad som tillämpats i praktiken att åberopa särskilda skäl och anvisa kommuner utan överenskommelse.

Konsekvenser av en bibehållen nuvarande ordning

Som framgått av tidigare resonemang tillämpar Migrationsverket nuvarande bestämmelser snävt. Verket skulle i princip i större utsträckning än vad som hittills skett kunna anvisa kommuner utan överenskommelse. Det finns alltså enligt gällande bestämmelser ytterligare möjligheter för Migrationsverket att anvisa kommuner utan överenskommelse som inte utnyttjas i dag. Vad skulle det innebära om nuvarande ordning inte ändras, dock med en förändrad tillämpning av nuvarande bestämmelser i 3 § andra stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.m. (LMA)?

Hitills har ett stort antal kommuner åtagit sig att ordna boende för ensamkommande barn. Det har alltså uppbringats många platser i landet på ganska kort tid och detta med nuvarande regelverk som grund. I viss utsträckning kan det även väntas tillkomma ytterligare

platser, bl.a. i kommuner som ännu inte har några överenskommelser. Emellertid är det nu fråga om ett stort antal platser som behövs. Förutsättningarna är alltså helt andra än de som förelåg när reformen genomfördes. Platser måste tillkomma i snabbare takt än som sker i dag.

Om nuvarande lagstiftning behålls och Migrationsverket skulle frångå sin snäva tillämpning av bestämmelsen i 3 § andra stycket LMA innebär det i och för sig att fler asylsökande ensamkommande barn än i dag kunde få en kommunplacering i stället för väntan i tillfälliga boenden. Mycket talar dock för att möjligheterna att utöka antalet frivilliga platser med stöd av nuvarande lagstiftning inte fullt ut löser platsproblemen för de ensamkommande barnen. En lösning där nuvarande lagstiftning behålls, men med en annan tillämpning, befordrar alltså inte att fler frivilliga platser tillkommer i den takt som krävs. Inför anvisningar som kräver särskilda skäl, utan samtycke från aktuell kommun, måste dessutom en ingående bedömning göras i varje enskilt fall av Migrationsverket. En sådan hantering av det stora antal ärenden som det är fråga om skulle vara såväl resurs- som tidskrävande. Bedömningarna skulle även kunna försvåra det fortsatta samarbetet mellan Migrationsverket och länsstyrelserna samt kommunerna. Vilka krav som på längre sikt kommer att ställas på mottagningsprocessen för ensamkommande barn är dessutom inte helt klar, varför det även behövs en lagstiftning som är såväl flexibel som varaktig. Med hänsyn till den bakgrund som nu beskrivits kan nuvarande ordning inte anses uppfylla dessa krav i tillräcklig utsträckning. Mycket talar alltså mot att nuvarande bestämmelse kan behållas.

8.1.3 Utvidgade möjligheter för Migrationsverket att anvisa ensamkommande barn även i fall där överenskommelse med verket saknas

Inledning

Vi har enligt utredningsdirektiven fått i uppdrag att se över den reglering av mottagandet av asylsökande som hänför sig till Migrationsverkets anvisning av ensamkommande barn. Vi ska lämna förslag på en reglering som utvidgar Migrationsverkets möjligheter att anvisa asylsökande ensamkommande barn till en kommun även i fall där överenskommelse om mottagande saknas. På samma sätt

som i dag ska mottagandet av asylsökande ensamkommande barn i första hand bygga på frivilliga överenskommelser mellan staten och kommunerna. I utredningsdirektiven anges att mot bakgrund av de förändrade förutsättningar som beskrivits tidigare finns det anledning att se över i vilken utsträckning det nuvarande systemet behöver förändras.

En utgångspunkt för vårt arbete är att systemet för mottagande av ensamkommande barn ska vara hållbart över tid. Detta innebär bl.a. att systemet måste vara flexibelt och kunna hantera ett varierat antal asylsökande ensamkommande barn. En annan utgångspunkt är att systemet ska ta hänsyn till barnets bästa vilket bl.a. innebär att barnen snabbt ska kunna anvisas till en kommun som ska svara för boende och integration. Ytterligare en utgångspunkt är att den ansvarsfördelning mellan Migrationsverket och kommunerna som gällt sedan reformen 2006 fortfarande ska gälla. I detta avseende ger utredningsdirektiven alltså inte utrymme att föreslå förändringar som exempelvis skulle innebära att kommunernas ansvar enligt LMA minskar. Slutligen ska, som redan nämnts, också som utgångspunkt enligt utredningsdirektiven mottagandet av ensamkommande barn även fortsättningsvis i grunden vara uppbyggt på frivilliga överenskommelser mellan staten och kommunerna.

Förslag på ändrad bestämmelse

Huvudsyftet med en förändrad lagstiftning är att antalet platser ska öka. Det ska enligt utredningsdirektiven ske genom att Migrationsverket ska få utvidgade möjligheter att anvisa asylsökande ensamkommande barn till kommuner, även i fall då överenskommelse om mottagande saknas.

Hur ska då bestämmelsen utformas? Med de utgångspunkter som utredningsdirektiven anger och mot bakgrund av det stora antalet ensamkommande barn som söker asyl i Sverige kommer i princip alla kommuner att behöva delta i arbetet med mottagandet av dem. Bestämmelsen bör därför vara flexibel och hållbar över tid. Lagstiftningen bör alltså fungera även vid förändrade förutsättningar, såsom vid exempelvis en fördubbling av det förväntade antalet asylansökningar.

Utformningen av bestämmelsen bör vidare grundas på vilket behov av lagstöd som Migrationsverket har för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Migrationsverket har enligt nuvarande ordning det över-

gripande ansvaret för mottagandet av asylsökande ensamkommande barn. Denna ordning ska som nämnts gälla även framöver. För att kunna fullgöra det ansvaret måste dock verket ha tillgång till de verktyg som krävs för att ensamkommande barn fortlöpande ska kunna anvisas. Bestämmelserna bör därför ge tydligt uttryck för det ansvar Migrationsverket har.

I nuvarande bestämmelser i 3 § andra stycket LMA finns statens överenskommelser med kommunerna nämnda i lydelsen. Man kan naturligtvis tänka sig att behålla den konstruktionen i lagtexten, för att knyta an till det som uttrycks i utredningsdirektiven, dvs. att mottagandet i första hand ska bygga på frivilliga överenskommelser. En ändrad bestämmelse skulle i så fall kunna uttrycka att Migrationsverket i *första hand* ska anvisa en kommun som har träffat överenskommelse med verket om mottagande av ensamkommande barn, dock med det tillägget att verket *även får* anvisa någon annan kommun.

Detta sätt att utforma bestämmelsen skulle ge Migrationsverket utökade befogenheter och markerar också tydligt att det är just den förändringen som är avsedd med lagändringen. Ändringen har också den fördelen att den uttrycker en tydlig huvudregel som Migrationsverket skulle ha att hålla sig till.

Det finns också nackdelar med en sådan lydelse. Främst skulle det villkor som ställs upp kunna medföra onödiga tolknings- och tillämpningsproblem för Migrationsverket. Vid en användning av rekvisitet i *första hand*, skulle det kunna tolkas så att försök till frivilliga lösningar först måste uttömmas helt innan någon annan anvisning kan ske. Verket kan även komma att hamna i andra förklaringsituationer gentemot kommunerna om förutsättningarna för Migrationsverkets anvisningar skulle utformas på detta sätt.

En annan lösning, som vi förordar, är att tydligt markera den ansvarsfördelning som gäller mellan Migrationsverket och kommunerna enligt LMA. Vi föreslår därför en bestämmelse som anger att för de aktuella ensamkommande barnen ska Migrationsverket anvisa en kommun som ordnar boendet. En sådan bestämmelse är lättförståelig och anger tydligt Migrationsverkets befogenheter. Den tydliggör även Migrationsverkets övergripande ansvar för att barnen anvisas till kommuner, vilket i sin tur tydligt markerar den grundläggande principen om alla kommuners ansvar för mottagandet.

Den utgångspunkt som mottagandet av ensamkommande barn ska bygga på enligt utredningsdirektiven, dvs. i första hand genom frivilliga överenskommelser med kommunerna, anges alltså med vårt

förslag inte uttryckligen i lydelsen. Frågan kan då ställas om det innebär att bestämmelsen skulle vara för vidsträckt eller att det frivilliga mottagandet inte skulle gälla i första hand.

Överenskommelserna mellan verket och kommunerna anges uttryckligen i förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. (se avsnitt 3.1.3). I 1 a § i förordningen stadgas att Migrationsverket ska träffa överenskommelser med kommuner om mottagande av ensamkommande barn som omfattas av 1 § första stycket 1 och 2 LMA samt att överenskommelserna får avse dels mottagande av barn som Migrationsverket ska anvisa till kommuner enligt 3 § andra stycket LMA och dels tillfälligt mottagande av barn i avvaktan på att barnet kan anvisas en kommun. Vidare ingår det numera i länsstyrelsernas uppdrag att förhandla för Migrationsverkets räkning om överenskommelser om mottagande med kommunerna. Att mottagandet ska bygga på frivilliga överenskommelser framgår alltså redan av andra bestämmelser samt av Migrationsverkets och länsstyrelsernas arbete med mottagandet.

Även om 3 § andra stycket LMA skulle utformas enligt den ordning som nu föreslås, dvs. utan att överenskommelser nämns, skulle utgångspunkten med frivillighet alltså dels framgå av andra bestämmelser och dels anses innefattat i det system som hela ordningen bygger på. Dessutom skulle en alltför vidsträckt tillämpning av en sådan bestämmelse, exempelvis om Migrationsverket skulle tillämpa tvångsanvisningar i större utsträckning än nödvändigt, troligen motverka och försvåra verkets eget arbete. Migrationsverket har även under utredningen framhållit att verket även fortsättningsvis kommer att arbeta efter frivilliga lösningar i första hand. Således finns det ingen anledning att tro att Migrationsverket skulle tillämpa en sådan bestämmelse på ett onödigt vidsträckt sätt. Skulle sådana farhågor ändå finnas så har regeringen möjlighet att på olika sätt reglera Migrationsverkets uppdrag.

Med hänvisning till vad som sagts kan det alltså konstateras att överenskommelserna inte behöver uttryckas särskilt i den aktuella bestämmelsen i LMA.

Enligt vår uppfattning skulle den lydelse som nu föreslås alltså tydliggöra ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och kommunerna samt vara flexibel och varaktig över tiden. Den skulle därmed, utifrån principen om barnets bästa, ge Migrationsverket de verktyg som krävs för att fullgöra sitt uppdrag när det gäller ansvaret för de ensamkommande barnen. Enligt vår uppfattning bör redan införandet av en sådan bestämmelse kunna innebära att kommun-

ernas benägenhet att träffa överenskommelser ökar vilket i sin tur medför att behovet av att tillämpa tvångslösningar inte kommer att vara så stort.

Vi föreslår alltså att bestämmelsen i 3 § andra stycket LMA, som avser Migrationsverkets möjligheter att anvisa en kommun utan överenskommelse om mottagande, utvidgas i enlighet med det resonemang som nu har förts. Vi föreslår att bestämmelsen utformas så att för ensamkommande barn som avses i 1 § första stycket 1 och 2 ska Migrationsverket anvisa en kommun som ordnar boendet.

I redaktionellt hänseende föreslås att den ändrade bestämmelsen införs i en särskild paragraf, i 3 a § i lagen, i syfte att göra den mer lättillgänglig och överskådlig. Bestämmelserna i nuvarande 3 a § betecknas i stället 3 c §. Bestämmelserna i nuvarande 3 § tredje och fjärde styckena LMA placeras i en ny 3 b §.

Andra faktorer av betydelse för mottagandet

Något kan också nämnas om vad som under utredningen framkommit om annat arbete som pågår i samhället beträffande mottagandet av asylsökande ensamkommande barn. Det är frågor som ligger utanför detta lagstiftningsärende, men som kan vara gynnsamt för mottagningssystemet.

Det har till oss framförts, från såväl enskilda kommuner som från Migrationsverket och länsstyrelserna, att kommunerna bör kunna erbjuda andra slags överenskommelser än de som finns i dag, varvid regionala överenskommelser framhållits som ett exempel på en bra lösning. Det har framkommit att länsstyrelserna arbetar särskilt med att få till stånd just sådana olika regionala lösningar. Vidare har framkommit att Sveriges Kommuner och Landsting, andra organisationer samt myndigheter såsom Barnombudsmannen också arbetar med frågor som rör mottagande av ensamkommande barn.

Som framgått av tidigare avsnitt genomförs f.n. inom Justitiedepartementet en översyn av nuvarande ordning för ersättning till kommunerna för mottagandet av ensamkommande barn. Översynen görs inom ramen för en departementspromemoria (se avsnitt 4.3) och syftar bl.a. till ett mer rationellt ersättningssystem, som har en större grad av förutsebarhet. En förbättrad ersättningsordning kan alltså bidra till att antalet platser utökas i kommunerna. Även andra översyner av regelverk som styr verksamheten när det gäller mottagande och boende kan verka i samma riktning. Exempelvis har

Socialstyrelsen aviserat att en översyn ska göras av de föreskrifter som reglerar hem för vård eller boende.

Den kommunala självstyrelsen

Den föreslagna ordningen berör den kommunala självstyrelsen. Vi måste därför beakta vilka konsekvenser förslaget får i detta hänseende. Innebär förslaget inskränkande konsekvenser måste hänsyn tas till proportionalitetsprincipen i 14 kap. 3 § regeringsformen (2011:109) (RF).

Som tidigare redovisats (se avsnitt 3.2) avser begreppet kommunal självstyrelse relationen mellan stat och kommun. Dock finns det inte någon formellt fastlagd definition av vad som avses med det. Som också redogjorts för i tidigare avsnitt finns bestämmelser av betydelse för den kommunala självstyrelsen på några olika ställen i RF och kommunallagen (1991:900) (KL). Av 1 kap. 1 § RF framgår exempelvis att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Vidare framgår det av 14 kap. 1 och 2 §§ RF 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. Kommunernas allmänna kompetens, som utgör grunden för den kommunala självstyrelsen, framgår av 2 kap. 1 § KL. Där anges att kommuner och landsting själva får ha 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.

Av 8 kap. 2 § 3 RF framgår 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.

I 14 kap. 3 § RF finns så proportionalitetsprincipen beträffande inskränkning av kommunal självstyrelse. Bestämmelsen 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. Det innebär att förslaget inte får vara onödigt långtgående och om syftet med de ändrade bestämmelserna kan uppnås på ett mindre ingripande sätt så ska den väg väljas som lägger minst band på kommunernas självbestämmanderätt.

Vid proportionalitetsbedömningen ska alltså dels en analys göras av de konsekvenser förslaget får för den kommunala självstyrelsen och dels en avvägning göras mellan de kommunala självstyrelseintressena och de nationella intressena som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose (se Statskontorets rapport Kommunalt självstyre och proportionalitet, 2011:17, s. 66).

Efter lagändringarna 2006 har kommunerna behörighet att anordna boenden för asylsökande ensamkommande barn, enligt 2 § andra stycket LMA. Kommunernas kompetens har alltså genom de nya bestämmelserna utvidgats till att avse även detta område. Bestämmelsen i 3 § andra stycket LMA stadgar dock ingen direkt kommunal skyldighet att ombesörja boendet för ensamkommande barn. Skyldigheten uppkommer i princip först efter det att barnet av Migrationsverket anvisats en kommun. Som huvudregel ska kommuner som träffat överenskommelse om mottagande anvisas. Skyldighet att, utan att kommunen själv beslutat om det, anordna boende etc. för ensamkommande barn uppkommer endast i de fall Migrationsverket utan stöd av någon överenskommelse, men på grund av särskilda skäl, anvisar en kommun. Det innebär att med nuvarande bestämmelser i 3 § andra stycket LMA följer redan i dag en inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Skulle då förslaget innebära ytterligare inskränkningar i den kommunala självstyrelsen? Grundtanken med reformen 2006, dvs. att mottagandet av ensamkommande barn ska ske i kommunerna, ska gälla även med de lagändringar som föreslås. Några nya obligatoriska skyldigheter för kommunerna innebär alltså inte förslaget. Förslaget påverkar inte heller uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna.

Dock innebär vårt förslag att det inte längre krävs särskilda skäl i de fall Migrationsverket anvisar en kommun utan överenskommelse om mottagande. Bestämmelsen skulle därmed ytterst innebära att en enskild kommun i längden inte helt kan motsätta sig mottagande av asylsökande ensamkommande barn. Detta utökade handlingsutrymme för verket, som förslaget skulle föra med sig om det genomförs, inskränker därmed den kommunala självstyrelsen genom att kommunpolitikernas handlingsutrymme påverkas av en sådan bestämmelse.

Förslaget innebär alltså ytterligare en inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

För många kommuner kan det dock antas att förslaget inte kommer att få några stora konsekvenser. I dag har flera kommuner

i landet, främst de s.k. ankomstkommunerna, i praktiken fått ta emot ett stort antal barn och detta oavsett om det funnits överenskommelser med staten om det eller inte. Därutöver finns ett stort antal kommuner som tar emot många barn i enlighet med respektive överenskommelse med staten. För vissa kommuner skulle förslaget alltså inte innebära några ingående konsekvenser eftersom mottagandet i praktiken redan är omfattande. Tydligast är detta för ankomstkommunerna som utan att kunna påverka förloppet fått ta ansvar för ett stort antal nya kommuninvånare. De kommuner som redan har omfattande överenskommelser utan att vara ankomstkommuner, har dessutom redan fått erfarenhet av arbetet med mottagande av barnen.

Förslaget kan antas möjliggöra en viss utjämning av skillnaderna som uppstått mellan kommunerna. Migrationsverket har även möjlighet att anpassa anvisningarna exempelvis efter kommunernas möjligheter att ta emot barn, mer om det resoneras vi om i avsnitt 8.1.4.

Vissa konsekvenser som innebär ytterligare en inskränkning i den kommunala självstyrelsen kan alltså följa med förslaget, dock i varierande grad för de olika kommunerna. Å andra sidan kommer en jämnare fördelning möjliggöras mellan kommunerna om förslaget skulle genomföras och det kommer att finnas möjlighet till lokal och regional anpassning i Migrationsverkets arbete med anvisningarna.

Som nämnts tidigare ingår även i proportionalitetsbedömningen en avvägning mellan kommunal självstyrelse och nationella värden. Vi har tidigare, inom ramen för det uppdrag som ges i utredningsdirektiven, ingående resonerat om i vilken utsträckning nuvarande system behöver förändras. Vi har därvid övervägt alternativ till en ändrad bestämmelse, för att syftet med reglerna ska uppnås på bästa sätt. Av det resonemanget framgår att nuvarande bestämmelse inte är tillräcklig mot bakgrund av hur verkligheten kommit att utvecklas efter lagändringarna 2006. Principen om barnets bästa har i många fall inte kunnat tillgodoses. Utvecklingen har också medfört ökade kostnader. Det framgår även att det är svårt att hitta mindre långtgående lagändringar som ändå motsvarar behovet av flexibilitet och varaktighet samt som tar hänsyn till Migrationsverkets behov av praktiskt tillämpbara bestämmelser. Det är också viktigt att notera vad Migrationsverket framhållit under utredningen, dvs. att verket avser att tillämpa de frivilliga lösningarna i första hand, särskilt med hänsyn till barnens bästa. Även regeringens möjligheter att reglera Migrationsverkets uppdrag ska beaktas i detta sammanhang.

Viss ytterligare påverkan på det kommunala självstyret kan alltså förutses om förslaget genomförs. För vissa kommuner skulle den dock inte bli så stor. Förslaget skulle också kunna möjliggöra en jämnare fördelning med möjlighet till lokal och regional anpassning. Principen om barnets bästa och vikten av rimliga kostnader för systemet ska också framhållas i avvägningen mellan de nationella och de kommunala intressena. Det kan också konstateras att redan med nuvarande ordning utgör lagstiftningen en inskränkning i den kommunala självstyrelsen och någon förändring i ansvarsfördelningen mellan stat och kommunsektorn medför inte det tänkta förslaget. Det finns dessutom konstitutionell praxis där kommunalt självstyre inskränkts i ett flertal fall (se avsnitt 3.2.1).

Mot bakgrund av det sagda gör vi bedömningen att vid en avvägning mellan det starka allmänna intresset av att se till att mottagandet av de asylsökande ensamkommande barnen fungerar och kommunernas intresse av att den kommunala självstyrelsen inte inskränks ytterligare så är det tydligt att det allmänna intresset väger över.

De ändringar av aktuella bestämmelser i LMA som utredningen föreslår är alltså godtagbara även vid beaktande av proportionalitetsprincipen i 14 kap. 3 § RF.

8.1.4 Olika tänkbara alternativ för hur anvisning av ensamkommande barn till kommuner ska ske

I vårt uppdrag ingår att analysera olika tänkbara alternativ för hur anvisning av asylsökande ensamkommande barn till kommuner ska ske samt redovisa för- och nackdelar med de olika alternativen. Vad ingår då i detta uppdrag? Som vi uppfattar det kan vi analysera olika alternativ som ligger inom ramen för vårt förslag. Vi anser oss därför förhindrade att analysera alternativ till nuvarande ansvarsfördelning mellan stat och kommun i fråga om mottagande och anvisning av ensamkommande barn. Vad vi anser oss kunna göra är att peka på olika alternativ för hur Migrationsverket skulle kunna anvisa ensamkommande barn till kommuner, om utredningens förslag genomförs. Utredningen anser sig dock inte kunna föreslå nya arbetssätt för Migrationsverket. Det får ankomma på Migrationsverket eller regeringen att närmare avgöra hur arbetet ska bedrivas.

Innan det går att säga något om en framtida anvisningsprocess bör det noteras hur Migrationsverket arbetar enligt nuvarande ord-

ning. Migrationsverket har under utredningen uppgett att verket i dag arbetar huvudsakligen enligt följande princip när det gäller anvisning av ensamkommande barn. I första hand undersöks eventuella anknytningar till någon anhörig eller släkting i Sverige. Finns en sådan person anvisas barnet till den kommun där den anhörige bor. I annat fall anvisar Migrationsverket barnet till en kommun med överenskommelse om mottagande.

Om lagändringen genomförs, i enlighet med vårt förslag, så kommer det finnas möjlighet för Migrationsverket att bygga vidare på nuvarande arbetsordning med ett tredje steg. En sådan ordning innebär att Migrationsverket tvångsvis kan anvisa ett barn till en kommun även i fall där överenskommelse saknas, när det inte finns någon släkting i landet och då alla överenskomna platser är utnyttjade. En fördel med ett sådant arbetssätt är att det ger utrymme för Migrationsverket att arbeta enkelt och effektivt. Vid platsbrist skulle verket alltså kunna använda bestämmelsen som en regulator. Barnen slipper då vänta i de tillfälliga boendena. Detta arbetssätt innebär dock endast tillfälliga lösningar och kan uppfattas som oförutsägbart för kommunerna. Det är alltså inte säkert att det systemet skulle skapa fler platser i kommunerna på lång sikt.

En annan utgångspunkt för Migrationsverkets arbete skulle kunna vara att verket tillsammans med länsstyrelserna på förhand gjorde en bedömning av vilket antal platser varje kommun minst borde ställa upp med. Detta skulle naturligtvis inte utgöra något hinder mot att kommuner som frivilligt åtar sig ett större mottagande än vad som därvid bestämts skulle vara fria att göra det. På så vis skulle verket alltså tvångsvis kunna utöka antalet platser i vissa kommuner. Hur boendefrågan sedan skulle lösas blir en kommunal angelägenhet som varje enskild kommun får ta ställning till. För bedömningen av antalet platser i varje kommun skulle Migrationsverket kunna ha som utgångspunkt ett antal kriterier, såsom hur stort mottagande kommunen redan har samt hur arbetstillfällena, tillväxten och utbildningsmöjligheterna ser ut i regionen m.m. Kriterierna skulle naturligtvis inte vara begränsade till de nu uppräknade utan Migrationsverket skulle i så fall, tillsammans med länsstyrelserna, få avgöra vad som är relevant att beakta från tid till annan. Verket skulle alltså på så sätt kunna fastställa antalet platser i respektive kommun och använda detta som utgångspunkt vid anvisningarna. Som alternativ till ett sådant system skulle Migrationsverket i stället för kriterier kunna använda sig av någon slags fördelningsnyckel, exempelvis antal barn i förhållande till befolkningens mängd i varje kommun.

Det nu beskrivna arbetssättet kan rent allmänt tänkas utgöra ett förutsägbart och transparent system. Kommunernas och Migrationsverkets planering skulle därmed underlättas. Fördelen med ett system som baseras på kriterier för anvisningarna skulle vara att det tar hänsyn till varje kommuns möjligheter att ta emot ensamkommande barn. Emellertid skulle det troligen vara svårt att fastställa vilka kriterier som skulle ligga till grund för Migrationsverkets fördelning. Fördelen med ett system som bygger på en fördelningsnyckel skulle vara att det är enkelt och förutsägbart. Nackdelen skulle dock vara att det inte tar hänsyn till skillnaderna mellan landets kommuner, eftersom möjligheterna att ta emot asylsökande ensamkommande barn kan variera.

Genom ett sådant arbetssätt skulle Migrationsverket få utrymme att skapa fler bestående platser i kommunerna. Systemet i sig skulle även kunna tänkas medföra en större benägenhet hos vissa kommuner att träffa överenskommelser eller att utöka antalet platser. Ett sådant system kan antas vara hållbart över tid.

Något som bör övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet är om det nu beskrivna arbetssättet, som skulle kunna innebära ett tvångsvis utökat antal platser i vissa kommuner, medför behov av förändringar i ersättningsbestämmelserna. Det föreskrivs i 7 b § förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. att kommuner får träffa överenskommelse med Migrationsverket om hur många platser för boende som avses i 2 § andra stycket LMA som kommunen ska hålla tillgängliga och därmed få ersättning för. I dessa fall, föreskrivs det, har kommunen rätt till ersättning med visst belopp för varje *överkommen* plats och med visst tilläggsbelopp för varje *belagd* plats. Något utrymme för utredningen att lämna förslag till ändringar i dessa bestämmelser finns inte. Om förslaget genomförs kan det dock finnas anledning för regeringen att se över bestämmelserna i förordningen så att oönskade konsekvenser inte uppstår.

Om vårt förslag genomförs kommer det alltså finnas olika arbetssätt för Migrationsverket att överväga. De som nu nämnts är några alternativ och det finns naturligtvis fler. De olika arbetssätten kommer att innebära såväl fördelar som nackdelar för de som berörs av besluten.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2013. Några särskilda övergångsbestämmelser föreslås inte.

Skälen för förslaget

Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Med beaktande av den tid som kan beräknas gå åt för remissbehandling och fortsatt beredning inom Regeringskansliet samt riksdagsbehandling bör bestämmelserna kunna träda i kraft tidigast den 1 januari 2013.

Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

10 Kostnads- och konsekvensanalys

10.1 Inledning

Enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredningen beräkna och redovisa de ekonomiska konsekvenserna av sitt förslag. Det gäller förslag som påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda samt förslag som innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt. Vidare ska även övriga konsekvenser av förslaget redovisas i betänkandet. Närmare bestämmelser om konsekvensutredningens innehåll finns i 6–7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

10.2 Ekonomiska och andra konsekvenser

Bedömning:

- Förslaget medför vissa besparingar för staten. Det medför inga kostnadsökningar eller intäktsminskningar för kommuner, landsting, företag eller andra enskilda.
- Förslaget har betydelse för den kommunala självstyrelsen.

Skälen för bedömningen

10.2.1 Uppdraget, problemet och vad som ska uppnås med förslaget

Enligt 6 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska i konsekvensutredningen redogöras för de problem som finns och vad man vill uppnå med förslaget. De som berörs av regleringen ska också anges.

Beträffande behovet av en översyn av bestämmelserna anges i utredningsdirektiven, vilket även framkommit under utredningen, att trots en tydlig reglering vad gäller ansvarsfördelning mellan Migrationsverket och kommunerna i framför allt socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) och lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) har påtalats av såväl statliga som kommunala aktörer samt av frivilligorganisationer att mottagandet av asylsökande ensamkommande barn inte fungerar. Det anförs att förutsättningarna för mottagandet av asylsökande ensamkommande barn har ändrats sedan nuvarande ordning infördes 2006. Som tidigare redovisats utformades reformen utifrån ett antagande om att cirka 400 ensamkommande barn per år skulle söka asyl i Sverige. Redan samma år som de nya bestämmelserna trädde i kraft fördubblades antalet asylsökande ensamkommande barn. Därefter har ytterligare stora ökningar skett årligen. Enligt Migrationsverkets beräkningar väntas under 2011 antalet asylsökande ensamkommande barn uppgå till 2 400. I förhållande till det ökade behovet har inte tillräckligt många överenskommelser om mottagande ingåtts mellan Migrationsverket och kommunerna. Detta har lett till, anförs det i utredningsdirektiven, att nästan hälften av de asylsökande barnen befinner sig i ankomstkommunernas tillfälliga boenden. Det har inneburit negativa konsekvenser för vissa barn som fått vistas alltför lång tid i dessa boenden. Det har också inneburit högre utgifter för staten på grund av att kommunerna tvingats ordna boendeanternativ som är dyrare än boenden i anvisningskommuner med överenskommelser om mottagande.

Som utgångspunkt för utredningen anges i direktiven att nuvarande ordning vad gäller ansvarsfördelningen mellan stat och kommun ska bestå. Mottagandet ska även fortsättningsvis i första hand vara uppbyggt på frivilliga överenskommelser mellan staten och kommunerna. Dock anges det att med beaktande av barnets bästa och utifrån det stora behovet av boendeplatser för asylsökande ensamkommande barn finns det skäl att föreslå en lagreglering som medför en utvidgad möjlighet för Migrationsverket att anvisa en kommun, även i de fall där överenskommelse om mottagande saknas.

Förslaget, som innebär att Migrationsverkets möjligheter att anvisa en kommun som inte har träffat överenskommelse om mottagande utvidgas, syftar alltså till att få till stånd ett förbättrat system för mottagandet av asylsökande ensamkommande barn, utan långa väntetider i tillfälliga boenden. Föreslagna ändringar syftar även till

att få ett flexibelt system som är hållbart över tid samt som tar hänsyn till barnets bästa.

De som berörs av regleringen är i första hand Migrationsverket, kommunsektorn och de ensamkommande barn som söker asyl i Sverige.

10.2.2 Alternativa lösningar

Enligt 6 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska även en beskrivning ges i konsekvensutredningen av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd.

Vårt förslag innebär, som nämnts, att Migrationsverkets möjligheter att anvisa asylsökande ensamkommande barn till en kommun, utvidgas. Bestämmelserna tas in i särskild paragraf i lagen och innebär att för ensamkommande barn som avses i 1 § första stycket 1 och 2 LMA ska Migrationsverket anvisa en kommun som ordnar boendet. Några särskilda förutsättningar för att få anvisa till en kommun som inte har träffat någon överenskommelse uppställs inte.

Som framgått är utredningsdirektiven snävt formulerade och vi har tidigare beskrivit vilka alternativ vi kan överväga inom ramen för vårt uppdrag, se avsnitt 8. Av det resonemanget framgår att nuvarande bestämmelse inte är tillräcklig mot bakgrund av hur verkligheten kommit att utvecklas efter lagändringarna 2006. Barnets bästa har i dessa situationer inte alltid kunnat tillgodoses. Utvecklingen har också medfört ökade kostnader. Det framgår även att det är svårt att hitta mindre långtgående lagändringar än de som föreslås som motsvarar behovet av flexibilitet och varaktighet samt som tar hänsyn till Migrationsverkets behov av tillräckliga verktyg för att kunna fullgöra sitt uppdrag och tillgodose principen om barnets bästa. Vi har även konstaterat att det kommer att finnas flera olika alternativ för Migrationsverket att anvisa till kommuner och har resonerat kring för- och nackdelar med dessa. Några förslag lämnas dock inte i den delen.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att alternativ till vårt förslag till lagändring har övervägts och bedömts som sämre än det valda. Alternativet uppfyller inte kraven på bl.a. varaktighet och flexibilitet. Om alternativet väljs skulle syftet med bestämmelserna till stor del inte kunna uppfyllas, dvs. att mottagandet av barnen ska ske i anvisningskommunerna. Den platsbrist som uppstått skulle

därmed inte kunna åtgärdas fullt ut, vilket innebär en risk för fortsatt långa väntetider i tillfälliga boenden. Principen om barnets bästa skulle i så fall inte kunna följas fullt ut.

10.2.3 Kostnadsmässiga konsekvenser

Det kan antas att staten kommer att göra besparingar om lagändringen genomförs enligt förslaget. I dag har, som nämnts, platsbristen i kommunerna inneburit att barn fått vistas under alltför lång tid i tillfälliga boenden i avvaktan på en plats i en anvisningskommun. Detta har lett till att ankomstkommunerna fått anordna dyra boendalternativ som inneburit högre utgifter för staten jämfört med boenden i kommuner med överenskommelser om mottagande.

Det är mycket svårt att kostnadsmässigt beräkna vad besparingarna kommer att uppgå till. Ett sätt att göra det är att utgå från de beräkningar avseende kostnader för tillfälliga boenden som gjorts inom ramen för översynen av den statliga ersättningen till kommuner för mottagande av ensamkommande barn, se avsnitt 4.3. Dessa beräkningar kan därvid jämföras med vilken ersättning som i dag betalas till kommunerna för överenskomna platser.

Enligt Migrationsverket har de senaste åren i genomsnitt 500 barn befunnit sig i tillfälliga boenden i ankomstkommuner. Den genomsnittliga kostnaden för dessa boenden har beräknats till cirka 2 300 kr per barn och dygn. Motsvarande siffra för en belagd plats i en kommun med en överenskommelse är 1 900 kr. Med nuvarande ersättningsordning och förutsatt att endast ett mycket lågt antal barn framöver kommer att befinna sig i tillfälliga boenden, så kommer besparingen för staten därmed att bli omkring 73 000 000 kr per år.

I övrigt bedömer vi inte att vårt förslag kommer att medföra några kostnadsmässiga konsekvenser för det allmänna, för företag eller andra enskilda.

10.2.4 Andra konsekvenser

Vi ska även beskriva vilka andra konsekvenser förslaget kan innebära enligt 15 § kommittéförordningen (1998:1474) och 6–7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Vi har i avsnitt 8.1.3 analyserat vilken påverkan förslaget kan få på den kommunala självstyrelsen. Där konstateras att förslaget, om

det genomförs, kommer att utgöra ytterligare en inskränkning i det kommunala självstyret. Vi har därvid gjort en proportionalitetsbedömning och funnit att förslaget vid en avvägning mellan det starka allmänna intresset av att se till att mottagandet av de asylsökande ensamkommande barnen fungerar och kommunernas intresse av att den kommunala självstyrelsen inte inskränks ytterligare så är det tydligt att det allmänna intresset väger över. De ändringar av aktuell bestämmelse i LMA som förslaget innebär har alltså bedömts godtagbara även vid beaktande av proportionalitetsprincipen i 14 kap. 3 § regeringsformen (2011:109).

Vi kan vidare konstatera att om förslaget genomförs kommer principen om barnets bästa att kunna tillgodoses bättre i de situationer då det råder brist på lediga överenskomna platser, eftersom barnen även då snabbt kommer att kunna tas om hand samt få boende och integration i en kommun.

Förslaget bedöms därutöver inte medföra några andra konsekvenser av det slag som anförs i förordningarna. Den föreslagna regleringen överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

11 Författningskommentar

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

1 §

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

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

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

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

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

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

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

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

I paragrafen har endast följdändringar genomförts, dvs. hänvisningen till tidigare 3 § LMA har ändrats till 3 a och 3 b §§.

3 §

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

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.1.3 och motsvarar tidigare 3 § första stycket. Andra till fjärde styckena i tidigare 3 § har placerats i 3 a–3 b §§.

3 a §

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

När Migrationsverket anvisat en kommun ska det anses att barnet vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Paragrafen har ny lydelse och behandlas i avsnitt 8.1.3. Den motsvarar delvis tidigare 3 § andra stycket LMA. Tidigare 3 a § betecknas nu 3 c §.

Bestämmelsen i första stycket ger Migrationsverket utvidgade möjligheter att anvisa asylsökande ensamkommande barn till en kommun, dvs. även i fall då överenskommelse med verket om mottagande saknas. Det innebär ingen förändring vad gäller ansvarsfördelningen mellan stat och kommun jämfört med tidigare bestämmelse. På samma sätt som tidigare ska mottagandet av asylsökande ensamkommande barn i första hand bygga på frivilliga överenskommelser mellan staten och kommunerna. Migrationsverket ska alltså även fortsättningsvis träffa överenskommelser med kommunerna om mottagande, se även förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. Migrationsverket kan dock enligt de nya bestämmelserna anvisa såväl kommuner som saknar överenskommelser som kommuner med överenskommelser men som för tillfället inte har några lediga platser. Några särskilda skäl, som tidigare gällt, behöver då inte åberopas av Migrationsverket.

Bestämmelsen i andra stycket motsvarar tidigare 3 § andra stycket andra punkten LMA och har endast genomgått språkliga förändringar.

3 b §

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

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

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 8.1.3. Den motsvarar tidigare 3 § tredje och fjärde styckena LMA och har endast genomgått den redaktionella förändringen att bestämmelserna placerats i en ny 3 b §.

3 c §

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 är ny och behandlas i avsnitt 8.1.3. Den motsvarar tidigare 3 a § LMA och har alltså endast fått en ny beteckning.

Särskilt yttrande

av experten Elisabeth Melin (Sveriges Kommuner och Landsting)

Mottagandet måste vara hållbart över tid

Det har gått fem år sedan riksdagen gav kommunerna ansvaret för mottagandet av ensamkommande barn och unga. Under dessa år har det hela tiden kommit fler barn än det har funnits platser i kommunerna.

Kommunerna tar i dag ett långt större ansvar än vad som var tanken vid systemskiftet 2006. I augusti år 2011 hade cirka 230 kommuner ett mottagande, vilket är betydligt fler än 15–20 kommuner som regeringen ansåg skulle behövas för att bygga den speciella kompetens som krävs. Trots att kommunerna markant har utökat mottagandet så räcker det inte till. Det behövs ständigt fler platser. En kommun tar i praktiken årligen emot två till tre barn på varje överenskommen plats som är avsedd för asylsökande ensamkommande barn. I många fall blir barnen – om de beviljas uppehållstillstånd – kvar i samma boende, men då på en plats avsedd för barn med uppehållstillstånd. I dessa fall kan barnet bli kvar på det särskilda boendet för ensamkommande barn.

Mottagandet måste vara hållbart över tid. Det måste hålla för olika volymer av asylsökande och flyktingar och får inte, som idag, braka samman när det kommer många. När ett system är i konstant obalans är det rimligt att ställa frågan om och i så fall vad som är grundläggande fel med nuvarande ordning – och hur man åtgärdar problemen. Utredningsdirektiven har dock inte tillåtit utredningen att se till helheten, man har från början bestämt vilka delar som ska åtgärdas. Det är djupt olyckligt.

Frivillighet bör vara huvudprincipen även i fortsättningen

Regeringen har genom direktiven för utredningen aviserat att den väg man överväger att gå för att lösa dagens problem innebär att staten tvingar kommuner att ta emot asylsökande ensamkommande barn.

Den föreslagna möjligheten för Migrationsverket att anvisa ensamkommande barn till kommuner utan överenskommelse innebär inte bara ett tvång för kommunen att ta emot asylsökande. Den innebär också att staten frångår principen om att flyktingmottagandet – det vill säga mottagandet av personer med uppehållstillstånd – ska byggas på frivillighet. Att tvinga kommuner att ta emot asylsökande innebär nämligen att staten tvingar kommuner att ha ett flyktingmottagande eftersom asylsökande blir kvar i kommunen efter ett uppehållstillstånd. Denna konsekvens av utredningens förslag är anmärkningsvärd ur denna synpunkt. I nu gällande system är frivillighet för den enskilda kommunen grundläggande förutsättning för kommunernas medverkan i mottagandet av asylsökande ensamkommande barn. I praktiken är emellertid denna frivillighet begränsad.

Om staten genom lagstiftning ges möjlighet att tvinga kommuner till mottagande behöver man även tydliggöra vilka principer som ska gälla när man utövar detta tvång. Ska kommuner bli tvungna att bygga upp och upphandla HVB-hem? När är en kommuns skyldighet att ta emot är uppfylld? Ska Migrationsverket få mandat att anvisa hur många som helst till vilken kommun som helst? Vilka principer ska ligga till grund för hur barnen fördelas mellan kommunerna? Dessa frågor måste finnas en lösning på innan en eventuellt tvingande lagstiftning träder i kraft. Det måste vidare finnas möjlighet för kommuner att överklaga Migrationsverkets beslut om anvisning vilket saknas i liggande utredning.

Det kommunala självstyret och proportionalitetsprincipen

Det kommunala självstyret har en stark ställning i Sverige. Den kommunala självstyrelsen är dock inte total utan måste kunna vägas mot viktiga nationella värden. Men eftersom självstyrelsen förverkligar viktiga medborgarvärden får den inte begränsas på ett lättvindigt sätt. Det kan starkt ifrågasättas om en tvingande lagstiftning står i överensstämmelse med den proportionalitetsprincip som införts i regeringsformen från och med detta år. För att nya skyldigheter för kommunerna ska kunna införas krävs att regeringen har övervägt

andra åtgärder för att skapa samma resultat som en lagstiftning kan åstadkomma. Det är högst tveksamt om regeringen kan sägas ha gjort sådana överväganden. Dessa har i vart fall inte redovisats offentligt och därmed inte kunnat bli föremål för en offentlig diskussion. Är det ett proportionellt ingrepp i självstyrelsen att ge en statlig myndighet fri dragningsrätt på den kommunala sektorns organisation bara för att staten inte anser sig kunna lösa uppgiften själv? Ska en statlig myndighet ha makt att ålägga en kommun en uppgift utan något utrymme för kommunen att ha synpunkter på saken?

Även om någon praxis för tillämpningen av proportionalitetsprincipen i regeringsformen ännu inte har utvecklats, torde syftet vara att regering och riksdag alltid ska söka uppnå syftet med förslag som rör kommuner och landsting utan att självstyrelsen inskränks.

Tillämpat på mottagandet av ensamkommande barn skulle man kunna tänka sig att regeringen prövar förutsättningarna för att få till stånd fler anvisningsplatser i kommunerna med frivilliga medel, innan den föreslår riksdagen att mottagandet ska vara en obligatorisk uppgift för kommunerna. En annan möjlighet skulle kunna vara att delar av mottagandet sker i statlig regi i stället för att tvingas på kommunerna.

Finansieringsprincipen måste efterlevas

I dag finns delar i mottagningssystemet som inte är fullt ut finansierade, såsom skola och överförmyndare. Regeringen tycks inte vara beredd att åtgärda detta eftersom utredningen – översynen av den statliga ersättningen till kommunerna ska göras inom befintliga ekonomiska ramar. Sett tillsammans med nu liggande förslag om tvång ter sig hela systemet ännu mer orimligt.

Staten har framhållit att de fått väsentligt högre utgifter p.g.a. att kommunerna tvingats ordna boendialternativ i ankomstkommunerna som är dyrare än boenden i anvisningskommuner med överenskommelser om mottagande.

Jag menar att detta är en felaktig bild. Det finns inga underlag som visar att den stora utgiftsökningen för mottagandet förklaras av dyra boenden. De utgifter som finns över hur statens utgifter ökat kraftigt mellan år 2009 och 2010 är svåra att använda eftersom de avser statens utbetalningar och inte är kopplade till när kostnaden uppkom i kommunerna, dvs. de är inte periodiserade. Det innebär också att det inte finns några utgifter över hur kostnaden per ensam-

kommande barn ”i systemet” har utvecklats. Statens ökade utgifter hänger med största sannolikhet främst ihop med att det blivit fler barn och inte på utvecklingen av kostnaden per barn. Mycket talar snarare för att denna kostnad inte ökat. I alla fall inte om man ser till kostnaden per avtalad plats. Vi vet att schablonen för de som har överenskommelse stått stilla och därför egentligen minskat i reala termer. Vad gäller ankomstkommunerna har kostnaden för platserna inte förändrats i Malmö som står för cirka hälften av mottagandet i ankomstkommunerna och i Mölndal har boendekostnaden per plats sänkts kraftigt. Det är således inte en korrekt beskrivning att det är dyra boendalternativ som inneburit väsentligt högre utgifter för staten. Men mottagandet svänger kraftigt i ankomstkommunerna. I Malmö har antalet ensamkommande asylsökande barn minskat från cirka 300 i början av året till cirka 130 i augusti 2011. Prognoserna visar på en kraftig ökning igen under hösten. Denna utveckling innebär att kommunen i dagsläget har en överkapacitet och tomma platser som medför att kostnaden per belagd plats på vissa boenden för tillfället är mycket höga. Kostnaden per belagd plats lär dock minska under hösten igen när beläggningen ökar. Dessa svängningar har dock inget med dyra eller billiga boenden att göra. Det går inte att teckna avtal med privata utförare (eller bygga upp egna boenden) som kan sägas upp över dagen. Dessutom skulle även ett system där det fanns tillräckligt med platser i anvisningskommunerna ge upphov till liknande kostnader. Det skulle krävas reservplatser/överkapacitet även i ett sådant system för att hantera svängningarna i mottagandet.

Fokus på platser är inte att ta hänsyn till barnets bästa

Att fokusera på tvång är att fokusera på att ordna fram en sängplats under asyltiden. Det tar inte hänsyn till vilken lösning som är långsiktigt bäst för barnet. Mottagande kommun måste kunna erbjuda ett värdigt mottagande även efter ett uppehållstillstånd.

En mycket väsentlig fråga är hur de ensamkommande barnen påverkas av olika organisatoriska och finansiella lösningar för mottagandet. Det torde vara helt klart att antalet flyttningar mellan olika boenden och olika kommuner under asyltiden och tiden efter ett eventuellt uppehållstillstånd bör vara så litet som möjligt. Det är för de ensamkommande barnen väsentligt att deras rättigheter blir tillgodosedda både i samband med asylprövningen och under deras

vistelse i Sverige. Det är därför angeläget att överförmyndarnas och de gode männens kompetens när det gäller de ensamkommande barnen utvecklas. Skolan har en mycket strategisk roll för att de ensamkommande barnen ska få en bra start i sitt nya hemland. Därför är ökade resurser till kommunerna för de ensamkommande barnens skolgång till allra största nytta för att barnen och de unga ska kunna förverkliga sina livsdrömmar och göra den insats i arbetslivet och i samhället i övrigt som de vill göra. Om inte skolan förmår att ge de ensamkommande barnen bra kunskaper och färdigheter för sin vistelse i vårt land kan konsekvenserna både för individerna och för samhället bli svåra att hantera.

Hur kan en tvångsvis placering av ensamkommande barn i en kommun som inte har en överenskommelse om mottagande kunna påverka barnen. För att dessa ska känna trygghet och tillit är det av avgörande betydelse att de känner sig välkomna till den anvisade kommunen, och att kommunen har rätt förutsättningar att ta emot ett ensamkommande barn som i många fall kommer bosätta sig efter ett eventuellt uppehållstillstånd. Därför extra viktigt med god kvalitet och en bra integration.

Särskilt om gode män

I utredningens överväganden och förslag finns inget beskrivet om hur kommunerna ska kunna hantera frågan om gode män för de ensamkommande barnen. Gällande lagstiftning grundar sig på att uppdraget som god man är frivilligt, d.v.s. ingen kommun/överförmyndare kan tvinga någon att ta uppdraget som god man. Överförmyndarna kan inte heller samarbeta över kommungränserna då regleringen så tydligt endast ger den överförmyndare behörighet att förordna god man där barnet faktiskt vistas/befinner sig.

En förutsättningslös översyn av systemet behövs

Det finns flera viktiga exempel på hur brister i mottagandet av ensamkommande barn kan hänföras till en lagstiftning som inte primärt tar sikte på att skapa goda förutsättningar för detta. Det finns därför enligt min mening ett stort behov av att göra en förutsättningslös översyn av hur mottagandet av ensamkommande barn bäst bör

organiseras och hur ansvaret ska fördelas mellan staten och kommunerna.

Men ett tvång skulle inte lösa grundläggande problem med att få fler anvisningskommuner.

Lösningen stavas i stället rätt förutsättningar för kommunerna.

- *De statliga ersättningarna behöver förbättras*
Ersättningar måste justeras upp med hänsyn till löne- och prisutvecklingen. Ersättningarna till skolan bör öka kraftigt. Idag saknas också helt ersättning för överförmyndarnas arbete med rekrytering, utbildning och tillsyn av gode män.
- *Kommunal samverkan bör stimuleras*
Staten bör teckna överenskommelser med kommuner i samverkan. Staten bör också se till att det blir lättare för kommuner att samverka. I dag gör upphandlingsreglerna det krångligt för kommuner att samverka – därmed blir boendeplatserna också färre.
- *Mer flexibla boendeformer*
Formerna för de ensamkommande barnens boende behöver bli mer flexibla. Statens krav på hem för vård och boende (HVB) är avsedda för en helt annan målgrupp. Formerna för de ensamkommande barnens boende behöver bli mer flexibla och anpassade till barnens och de ungas förutsättningar i olika skeden av vistelsen i Sverige.
- *Bättre myndighetsstöd*
De statliga myndigheternas stöd till kommuner bör bli bättre. Behovet av stöd är störst inom Socialstyrelsens och länsstyrelsens områden. Det är angeläget att Socialstyrelsen ta fram en vägledning för kommunernas arbete med ensamkommande barn inom socialtjänsten. Länsstyrelserna bör t.ex. medverka till att höja kompetensen hos överförmyndarna som ansvarar för ensamkommande barn.
- *Staten bör överväga ett övergripande ansvar för ankomstboende*
Bristen på platser i anvisningskommuner har inneburit att de kommuner som är ankomstkommuner har hamnat i en kraftigt ansträngd situation. För dessa kommuner gäller ingen frivillighet i mottagandet, de måste ta emot ensamkommande barn p.g.a. att Migrationsverket har mottagningsenheter i kommunerna och blir då ansvariga enligt socialtjänstlagens vistelsebegrepp. Det vore

naturligt att staten överväger att övertar kommunernas ansvar för boendet den första tiden. Boenden skulle då kunna spridas till fler kommuner än i dag och det blir lättare planera boendekapaciteten då Migrationsverket har tillgång till statistik och prognoser. Statens stordriftsfördelar skulle sannolikt göra detta förfarande billigare och mer effektivt med större volymer som kan upphandlas. Kommuner där framtida ankomstboenden kommer att finnas ska ha samma ansvar som idag för åtgärder enligt socialtjänsten, för gode män och för skolundervisning.

Kommittédirektiv



Översyn av mottagandet av asylsökande ensamkommande barn

Dir.
2011:9

Beslut vid regeringssammanträde den 17 februari 2011

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska se över bestämmelsen om mottagande av asylsökande ensamkommande barn i 3 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Som barn räknas personer under 18 år. Utredaren ska lämna förslag på en reglering som utvidgar Migrationsverkets möjligheter att anvisa asylsökande ensamkommande barn till en kommun även i fall där överenskommelse om mottagande saknas. På samma sätt som i dag ska mottagandet av asylsökande ensamkommande barn dock i första hand bygga på frivilliga överenskommelser mellan staten och kommunerna.

Utredaren ska analysera olika tänkbara alternativ för hur anvisning av ensamkommande barn till kommuner ska ske.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 oktober 2011.

Bakgrund

Bestämmelser om ensamkommande barn i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Enligt 2 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., förkortad LMA, har staten genom Migrationsverket huvudansvaret för mottagandet av asylsökande och ska för detta ändamål driva förläggningar.

Den 1 juli 2006 trädde de nu gällande bestämmelserna om ensamkommande barn i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i kraft. Enligt 3 § andra stycket LMA ska Migrationsverket beträffande ensamkommande barn anvisa en kommun som ska ordna ett boende.

Migrationsverket ska anvisa en kommun som har en överenskommelse om mottagande av ensamkommande barn med verket. Om det finns särskilda skäl får Migrationsverket anvisa barnet till en kommun som saknar sådan överenskommelse. I propositionen om mottagande av ensamkommande barn (prop. 2005/06:46 s. 49) nämns som ett särskilt skäl att barnet har anhöriga i en kommun som saknar överenskommelse med verket.

När Migrationsverket har anvisat en kommun ska barnet anses vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL. Den anvisade kommunen är ansvarig för bland annat utredning enligt socialtjänstlagens bestämmelser (11 kap. 2 § SoL) och för att erbjuda barnen boende, omsorg och uppföljning av beslutade åtgärder (6 kap. 8 § SoL) samt möjlighet till skolgång. Kommuner som tar emot ensamkommande barn får ersättning av staten i enlighet med bestämmelserna i förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. samt förordningen (1990:927) om flyktingmottagande m.m.

Bakgrund till lagändringen år 2006

Före år 2006 fanns inga särskilda bestämmelser om ensamkommande barn i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Av 2 kap. 2 § SoL, framgår dock att en kommun har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Socialnämnden ska vidare enligt 6 kap. 1 § SoL sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende och där får god vård.

Trots en tydlig reglering vad gäller ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och kommunerna i framför allt socialtjänstlagen och lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har påtalats av såväl statliga som kommunala aktörer samt av frivilligorganisationer att mottagandet av asylsökande ensamkommande barn inte fungerar i enlighet med denna ansvarsfördelning.

Ändrade förutsättningar för mottagandet av asylsökande ensamkommande barn

Det är mer än fyra år sedan reformen om mottagande av asylsökande ensamkommande barn trädde i kraft. Reformen utformades utifrån ett antagande om att cirka 400 ensamkommande barn per år skulle söka asyl i Sverige. Redan samma år som reformen trädde i kraft fördubblades antalet asylsökande ensamkommande barn. Därefter har ytterligare stora ökningar skett årligen. Ökningar av antalet asylsökande ensamkommande barn har också skett i andra europeiska länder. År 2010 kom 2 393 ensamkommande barn till Sverige för att söka asyl. Även under 2011 väntas antalet asylsökande ensamkommande barn (som kommer till Sverige) uppgå till närmare 2 400. Vid reformens ikraftträdande fanns redan erfarenhet av att ta emot ensamkommande barn för boende i grupphem i tio kommuner där Migrationsverket hade sin verksamhet. Utifrån ett antagande om att 400 asylsökande ensamkommande barn skulle anlända årligen bedömdes att cirka 150 platser skulle räcka för att täcka behovet av boende i grupphem. Ökningen av antalet asylsökande ensamkommande barn har inneburit en utmaning när det gäller att få till stånd överenskommelser och bygga upp kompetens och mottagningskapacitet i den utsträckning som behövs. Även om den rätta kompetensen finns inom kommunernas socialtjänst innebär bristen på platser att barnen blir kvar längre i ankomstkommunerna än vad som är lämpligt.

Enligt nuvarande ordning erbjuds asylsökande ensamkommande barn som anländer till Sverige ett tillfälligt boende i den kommun där de ger sig till känna för svensk myndighet. Detta sker huvudsakligen i de s.k. ankomstkommunerna, där Migrationsverket har enheter där ensamkommande barn kan lämna in sin asylansökan.

Så snart som möjligt efter ett ensamkommande barns ankomst ska Migrationsverket anvisa en kommun för barnet. I de flesta fall innebär detta anvisning av en kommun med vilken Migrationsverket har en överenskommelse. Denna kommun ska ansvara för att barnet får boende samt stöd och hjälp i enlighet med den individuella bedömning som alltid ska göras enligt socialtjänstlagen. Mottagandet sker huvudsakligen på två sätt, i boenden med ett bestämt antal platser som kontinuerligt omsätts eller genom familjehemsplacering i kommuner som tar emot ett på förhand bestämt antal barn.

I de överenskommelser som Migrationsverket ingår med en kommun om mottagande av ensamkommande barn ingår ofta ett åtag-

ande för kommunen att tillhandahålla platser såväl under den tid ett ensamkommande barns asylansökan prövas som för tiden efter ett eventuellt beviljat uppehållstillstånd. Cirka 60 till 70 procent av platserna är avsedda för ensamkommande barn som har beviljats uppehållstillstånd.

Mottagandet av ensamkommande barn utgör till följd av barnens utsatta situation en prioriterad fråga för regeringen. Regeringen anger därför ett särskilt mål i Migrationsverkets regleringsbrev om högst tre månaders handläggningstid för prövning av dessa barns ansökningar. En kommun tar i praktiken årligen emot två till tre barn på varje överenskommen plats som är avsedd för asylsökande ensamkommande barn. I många fall blir barnen - om de beviljas uppehållstillstånd - kvar i samma boende, men då på en plats avsedd för barn med uppehållstillstånd. I dessa fall kan barnet bli kvar på det särskilda boendet för ensamkommande barn i flera år. Det behövs särskilda insatser för de barn och ungdomar som är 16 år och äldre, t.ex. yrkesinriktade insatser. Det är också viktigt att behovet av kvalificerade gode män för ensamkommande barn tillgodoses. Migrationsverket, Sveriges Kommuner och Landsting och Socialstyrelsen bedriver ett aktivt arbete för att stödja kommunernas arbete med gode män för ensamkommande barn. Utbildningsinsatser för gode män genomförs också av flera ideella organisationer. Till följd av många barns långvariga vistelse i de särskilda boendena är en enskild kommuns möjlighet att tillhandahålla platser för asylsökande ensamkommande barn i vissa fall begränsad.

Behov av översyn

Förutsättningarna har förändrats

Antalet asylsökande ensamkommande barn har ökat väsentligt sedan reformen om mottagande av asylsökande ensamkommande barn trädde i kraft den 1 juli 2006. I förhållande till det ökade behovet har inte tillräckligt många överenskommelser om mottagande ingåtts mellan Migrationsverket och kommuner. Bristen på boendeplatser för mottagande av asylsökande ensamkommande barn samt ensamkommande barn som har beviljats uppehållstillstånd har lett till att nästan hälften av de asylsökande barnen befinner sig i ankomstkommunernas tillfälliga boenden. Antalet platser har inte motsvarat behovet och det är viktigt att antalet platser i kommunerna utökas

för att möjliggöra att barnens behov av stöd och skydd tillgodoses. Platsbristen har fått negativa konsekvenser för vissa barn som har fått vistas under alltför lång tid i tillfälliga boenden. Dessutom har dessa lösningar fått till följd att kommunerna har behövt anordna dyra boendialternativ som inneburit väsentligt högre utgifter för staten jämfört med boenden i en anvisningskommun med överenskommelser om mottagande. Mot bakgrund av detta finns det anledning att se över i vilken utsträckning det nuvarande systemet behöver förändras. En utgångspunkt är att systemet för mottagande av ensamkommande barn ska vara hållbart över tid och ta hänsyn till barnets bästa vilket också innefattar att hantera ett varierande antal ensamkommande asylsökande barn. En annan utgångspunkt är att nuvarande ordning vad gäller ansvarsfördelningen mellan stat och kommun ska bestå.

Anvisning av ensamkommande barn

Som nämnts inledningsvis kan Migrationsverket om det finns särskilda skäl anvisa ett asylsökande ensamkommande barn till en kommun som inte har träffat överenskommelse om mottagande. Som särskilda skäl nämns i propositionen (prop. 2005/06:46) om mottagande av ensamkommande barn att barnet har anhöriga i en kommun som saknar överenskommelse med verket. Kommunen ska dock göra en bedömning i varje enskilt fall och utreda familjehem oavsett om det rör sig om anhöriga eller inte.

Mottagandet av ensamkommande barn ska dock även fortsättningsvis, såsom tanken var vid införandet av reformen, i grunden vara uppbyggt på frivilliga överenskommelser mellan staten och kommunerna.

Det finns dock med beaktande av barnets bästa och utifrån det stora behovet av boendeplatser för asylsökande ensamkommande barn skäl att föreslå en lagreglering som medför en utvidgad möjlighet för Migrationsverket att anvisa en kommun, även i de fall där överenskommelse om mottagande saknas.

Uppdraget

En särskild utredare ska se över den reglering av mottagandet av asylsökande som hänför sig till Migrationsverkets anvisning av ensamkommande barn till kommuner. Som barn räknas personer under 18 år. Utredaren ska lämna förslag på en reglering som utvidgar Migrationsverkets möjligheter att anvisa asylsökande ensamkommande barn till en kommun även i fall där överenskommelse om mottagande saknas. I underlaget ska ingå en analys av i vilken utsträckning Migrationsverket med stöd av gällande rätt får anvisa asylsökande ensamkommande barn till en kommun som inte har överenskommelse om mottagande. På samma sätt som i dag ska mottagandet av asylsökande ensamkommande barn i första hand bygga på frivilliga överenskommelser mellan staten och kommunerna. Utredaren ska analysera olika tänkbara alternativ för hur anvisning av ensamkommande barn till kommuner ska ske samt redovisa för- och nackdelar med de olika alternativen.

Övrigt

Utredaren ska samråda med den översyn av den statliga ersättningen till kommuner för mottagande av ensamkommande barn, såväl asylsökande som barn som har beviljats uppehållstillstånd, som avses initieras av Justitiedepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet. Utredaren ska också samråda med Migrationsverket, länsstyrelserna och Socialstyrelsen samt med Sveriges Kommuner och Landsting. Utredaren bör vidare samråda med bl.a. ideella organisationer och enskilda kommuner. Utredaren ska integrera ett jämställdhetsperspektiv och ett barnrättsperspektiv samt beakta proportionalitetsprincipen beträffande inskränkning av kommunal självstyrelse (i enlighet med 14 kap, 3 § regeringsformen) i sina redogörelser, analyser och förslag.

Utredaren ska ta hänsyn till de ändringar i socialtjänstlagen som kan komma med anledning av prop. 2010/11:49 Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 oktober 2011.

(Justitiedepartementet)



**STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR**

2011-03-18

**Utredningen om mottagandet av
ensamkommande flyktingbarn**

Till socialchefen i kommunen

Ju 2011:01

*Elisabet Rune
utredningssekreterare
Telefon 08-405 90 31
Regeringskansliets utredningsavdelning
Box 187, 201 27 Malmö
elisabet.rune@justice.ministry.se*

**Enkätundersökning angående kommunernas mottagande
av ensamkommande flyktingbarn**

Utredningen om mottagandet av ensamkommande flyktingbarn (Ju 2011:01) tillsattes av regeringen den 1 mars 2011. Särskild utredare är lagmannen Göran Ewerlöf. Uppdraget ska redovisas senast den 15 oktober 2011.

Utredningen har fått till uppgift att se över bestämmelsen om mottagande av asylsökande ensamkommande barn i 3 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Enligt utredningsdirektiven (dir. 2011:9) ska utredaren lämna förslag på en reglering som utvidgar Migrationsverkets möjligheter att anvisa asylsökande ensamkommande barn till en kommun även i fall där överenskommelse om mottagande saknas. I underlaget ska ingå en analys av i vilken utsträckning Migrationsverket med stöd av gällande rätt får anvisa asylsökande ensamkommande barn till en kommun som inte har överenskommelse om mottagande. På samma sätt som i dag ska mottagandet av asylsökande ensamkommande barn i första hand bygga på frivilliga överenskommelser mellan staten och kommunerna.

Utredaren ska också analysera olika tänkbara alternativ för hur anvisning av ensamkommande barn till kommuner ska ske.

Som underlag för utredningens arbete och inom ramen för det samråd som enligt utredningsdirektiven ska ske med enskilda kommuner, skulle det vara värdefullt att få svar på de frågor som följer nedan. Frågorna är uppdelade så att en del rör kommuner som redan har avtal med staten om mottagande av ensamkommande barn och en del rör kommuner som inte har tecknat sådant avtal.

Svaren bör vara utredningen till handa senast den 18 april 2011 per e-post till ju.ensamkommande@justice.ministry.se.

Frågor till kommuner som har ingått avtal med staten om mottagande av asylsökande ensamkommande barn.

1. Avtalsform

- a) Vad har kommunen för slags avtal med staten om mottagande av ensamkommande barn (exempelvis ett avtal med ett på förhand bestämt antal barn eller ett avtal utan någon sådan begränsning)?
- b) Varför har kommunen valt en sådan lösning?

2. Barnen

- a) Vilka barn har kommunen huvudsakligen tagit emot (t.ex. nationalitet, kön, ålder?)
- b) Finns det någon särskild problematik kring dessa barn och vad består den av i så fall?

3. Hinder

Vilka hinder finns det för kommuner att ta emot ensamkommande flyktingbarn?

4. Kommunens insatser

Vilka insatser krävs av kommunen för att ta hand om barnen, dels inledningsvis, dels långsiktigt?

5. Anvisning av barn

- a) Har det hänt att Migrationsverket anvisat barn till kommunen på grund av särskilda skäl, med stöd av 3 § andra stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (gäller främst kommuner med någon begränsning i avtalet)?
- b) Vad utgjorde i så fall de särskilda skälen?
- c) Har kommunen i så fall uttryckligen motsatt sig denna anvisning?

6. Stöd åt kommunerna

Finns det något behov av stöd för kommunen från staten, utöver det ekonomiska, för att underlätta mottagandet av barnen eller för att kommunen ska ta emot fler barn?

7. Tvångsplacering

Hur skulle kommunen se på en utökad lagstadgad möjlighet för Migrationsverket att anvisa barn till kommunerna, trots att överenskommelse saknas?

8. Alternativ till dagens system

Enligt utredningsdirektiven ska utredaren analysera olika tänkbara alternativ för hur anvisning av ensamkommande barn till kommuner ska ske.

- a) Vilka olika alternativ ser ni att det finns till dagens system?
- b) Vilka för- och nackdelar finns det med de alternativen?

Frågor till kommuner som inte har ingått avtal med staten om mottagande av asylsökande ensamkommande barn.

1. Avtal

Varför har kommunen inte tecknat avtal med staten om mottagande av ensamkommande flyktingbarn?

2. Hinder

Vilka hinder finns det för kommuner att ta emot ensamkommande barn?

3. Anvisning av barn

- a) Har det hänt att Migrationsverket anvisat barn till kommunen på grund av särskilda skäl, med stöd av 3 § andra stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.?
- b) Vad utgjorde i så fall de särskilda skälen?
- c) Har kommunen i så fall uttryckligen motsatt sig denna anvisning?

4. Stöd åt kommunerna

Finns det något behov av stöd för kommunen från staten, utöver det ekonomiska, för att kommunen ska teckna avtal?

5. Tvångsplacering

Hur skulle kommunen se på en utökad lagstadgad möjlighet för Migrationsverket att anvisa barn till kommunerna, trots att överenskommelse saknas?

6. Alternativ till dagens system

Enligt utredningsdirektiven ska utredaren analysera olika tänkbara alternativ för hur anvisning av ensamkommande barn till kommuner ska ske.

- a) Vilka olika alternativ ser ni att det finns till dagens system?
- b) Vilka för- och nackdelar finns det med de alternativen?

Statens offentliga utredningar 2011

Kronologisk förteckning

1. Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. U.
2. Välfärdsstaten i arbete. Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete. Fi.
3. Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. S.
4. Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. N.
5. Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. A.
6. Missbruket, Kunskapen, Vården. Missbruksutredningens forskningsbilaga. S.
7. Transporter av frihetsberövade. Ju.
8. Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning. U.
9. Barnen som samhället svek. Åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelse i samhällsvården. S.
10. Antidopning Sverige. En ny väg för arbetet mot dopning. Ku.
11. Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande. Fi.
12. Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor. N.
13. Uppföljning av signalspaningslagen. Fö.
14. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011 – geologin, barriärerna, alternativen. M.
15. Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. S.
16. Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? Ju.
17. Förvar. Ju.
18. Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. M.
19. Tid för snabb flexibel inläring. U.
20. Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straffrättsligt samarbete. Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas befattning med hemliga uppgifter. Ju.
21. Utrikesförvaltning i världsklass. UD.
22. Spirit of Innovation. UD.
23. Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter. L.
24. Sänkt restaurang- och cateringmoms. Fi.
25. Utökat polissamarbete i Norden och EU. Ju.
26. Studiemedel för gränslös kunskap. U.
27. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – En bit på väg. N.
28. Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick. Ju.
29. Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punktskrift. A.
30. Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp. U.
31. Staten som fastighetsägare och hyresgäst. S.
32. En ny upphovsrättslag. Ju.
33. Rapportera, anmäla och avhjälpa missförhållanden – för barns och elevers bästa. U.
34. Etappmål i miljömålssystemet. M.
35. Bättre insatser vid missbruk och beroende – Individen, kunskapen och ansvaret. S.
36. Forskning och utveckling samt försvarslastik – i det reformerade försvaret. Fö.
37. Rovdjurens bevarandestatus. M.
38. Ett myndighetsgemensamt servicecenter. S.
39. Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen + Bilagor. Fi.

40. Månadsuppgifter – snabbt och enkelt. S.
41. Alkoholservering på särskilda boenden. S.
42. En reformerad domstolslagstiftning. Ju.
43. Offentlig upphandling från eget företag?!
– och vissa andra frågor. Fi.
44. Fjärrvärme i konkurrens. N.
45. Förundersökning
– objektivitet, beslag, dokumentation
m.m. Ju.
46. FRANS
Framtida regelverk och ansvars-
förhållanden på naturgasmarknaden i
Sverige. N.
47. En samlad ekobrottsbekämpning. Ju.
48. Vård efter behov och på lika villkor
– en mänsklig rättighet. S.
49. Medfinansiering av transportinfrastruktur
– Ett nytt system för den långsiktiga
planeringen av transportinfrastruktur
samt riktlinjer och processer för med-
finansiering. N.
50. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s
Fud-program 2010. M.
51. Fortsatt föräldrar - om ansvar, ekonomi,
och samarbete för barnets skull. S.
52. Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäk-
ringen. A.
53. Ny instansordning för va-målen. S.
54. Större ekonomisk trygghet för
förtroendevalda. Rätt till ersättning vid
arbetslöshet. A.
55. Kommunaliserad hemsjukvård. S.
56. Kunskap på djupet – kunskapsunderlag
för havsplanering. M.
57. En bättre arbetsmiljö genom effektivare
sanktioner. A.
58. Skolans dokument – insyn och sekretess.
U.
59. Spara i goda tider
– för en stabil kommunal verksamhet
+ Bilagedel. Fi.
60. Ett nationellt kunskapscentrum
för arbetsmiljö
– behov och förutsättningar. A.
61. Vanvård i social barnavård. Slutrapport. S.
62. Underhållsansvaret för statens renskötsel-
anläggningar. L.
63. Framgångsrik företagshälsovård
– möjligheter och metoder. S.
64. Asylsökande ensamkommande barn.
En översyn av mottagandet. Ju.

Statens offentliga utredningar 2011

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Transporter av frihetsberövade. [7]
Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? [16]
Förvar. [17]
Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straff-
rättsligt samarbete.
Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas
befattning med hemliga uppgifter. [20]
Utökat polissamarbete i Norden och EU. [25]
Cirkulär migration och utveckling
– förslag och framåtblick. [28]
En ny upphovsrättslag. [32]
En reformerad domstolslagstiftning. [42]
Förundersökning
– objektivitet, beslag, dokumentation
m.m. [45]
En samlad ekobrottsbekämpning. [47]
Asylsökande ensamkommande barn.
En översyn av mottagandet. [64]

Utrikesdepartementet

- Utrikesförvaltning i världsklass. [21]
Spirit of Innovation. [22]

Försvarsdepartementet

- Uppföljning av signalspaningslagen. [13]
Forskning och utveckling samt försvarslogistik
– i det reformerade försvaret. [36]

Socialdepartementet

- Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. [3]
Missbruket, Kunskapen, Vården.
Missbruksutredningens forskningsbilaga.
[6]
Barnen som samhället svek.
Åtgärder med anledning av övergrepp och
allvarliga försummelse i samhällsvården.
[9]
Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. [15]
Staten som fastighetsägare och hyresgäst. [31]
Bättre insatser vid missbruk och beroende –
Individen, kunskapen och ansvaret. [35]

- Ett myndighetsgemensamt servicecenter. [38]
Månadsuppgifter – snabbt och enkelt. [40]
Alkoholservering på särskilda boenden. [41]
Vård efter behov och på lika villkor
– en mänsklig rättighet. [48]
Fortsatt föräldrar – om ansvar, ekonomi och
samarbete för barnets skull. [51]
Ny instansordning för va-målen. [53]
Kommunaliserad hemsjukvård. [55]
Vanvård i social barnavård. Slutrapport. [61]
Framgångsrik företagshälsovård
– möjligheter och metoder. [63]

Finansdepartementet

- Välfärdsstaten i arbete.
Inkomsttrygghet och omfördelning med
incitament till arbete. [2]
Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande.
[11]
Sänkt restaurang- och cateringoms. [24]
Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den
kommunala utjämningen + Bilagor. [39]
Offentlig upphandling från eget företag?!
– och vissa andra frågor. [43]
Spara i goda tider – för en stabil kommunal
verksamhet + Bilagedel. [59]

Utbildningsdepartementet

- Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. [1]
Den framtida gymnasiesärskolan
– en likvärdig utbildning för ungdomar
med utvecklingsstörning. [8]
Tid för snabb flexibel inlärning. [19]
Studiemedel för gränslös kunskap. [26]
Med rätt att välja
– flexibel utbildning för elever som tillhör
specialskolans målgrupp. [30]
Rapportera, anmäla och avhjälpa missför-
hållanden – för barns och elevers bästa. [33]
Skolans dokument – insyn och sekretess. [58]

Landsbygdsdepartementet

Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter. [23]

Underhållsansvaret för statens renskötselänläggningar. [62]

En bättre arbetsmiljö genom effektivare sanktioner. [57]

Ett nationellt kunskapscentrum för arbetsmiljö
– behov och förutsättningar. [60]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011 – geologin, barriärerna, alternativen. [14]

Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. [18]

Etappmål i miljömålssystemet. [34]

Rovdjurens bevarandestatus. [37]

Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2010. [50].

Kunskap på djupet

– kunskapsunderlag för havsplanering. [56]

Näringsdepartementet

Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. [4]

Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor. [12]

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – En bit på väg. [27]

Fjärrvärme i konkurrens. [44]

FRANS

Framtida regelverk och ansvarsförhållanden på naturgasmarknaden i Sverige. [46]

Medfinansiering av transportinfrastruktur – Ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt riktlinjer och processer för medfinansiering. [49]

Kulturdepartementet

Antidopning Sverige.

En ny väg för arbetet mot dopning. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. [5]

Samlat, genomtänkt och uthålligt?

En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punktskrift. [29]

Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen. [52]

Större ekonomisk trygghet för förtroendevalda. Rätt till ersättning vid arbetslöshet. [54]