

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Författningsförslag	7
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.....	7
1.2 Förslag till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)	10
2 Begränsning av möjligheten att placera ensamkommande barn i en annan kommun än den anvisade	11
3 Migrationsverkets ansvar för att ge asylsökande sysselsättning ändras	21
3.1 Migrationsverkets ansvar för att ge asylsökande sysselsättning enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ändras	21
3.2 Följdändringar i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och arbetsmiljölagen	29
4 Ikraftträdande och behovet av övergångsbestämmelser	33
5 Konsekvenser	35
5.1 Förslaget om att begränsa möjligheten att placera ensamkommande barn i en annan kommun.....	35

5.2	Förslaget om ändring av Migrationsverkets ansvar för att ge asylsökande sysselsättning	39
6	Författningskommentar	43
6.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.	43
6.2	Förslaget till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)	46

Sammanfattning

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

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

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

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2017.

1 Författningsförslag

1.1 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.¹

dels att 5–7 §§ ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 4 § ska utgå,

dels att 1, 3 och 4 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²

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

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

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

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

¹ Senaste lydelse av

5 § 2008:941.

6 § 2000:296.

² Senaste lydelse 2013:755.

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

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

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

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

3 §³

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

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

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

³ Senaste lydelse 2010:532.

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

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

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

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

⁴ §⁴

Migrationsverket *skall* i lämplig omfattning ge dem som avses i 1 § första stycket 1 och 2 *sysselsättning genom att de får tillfälle att delta i svenskundervisning, i skötseln av förläggningar och i annan verksamhet som bidrar till att göra vistelsen meningsfull.*

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

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för placeringar av ensamkommande barn som skett före ikraftträdandet i en annan kommun än den kommun som har anvisats av Migrationsverket.

⁴ Senaste lydelse 2000:296.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

4 §¹

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.

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

2 Begränsning av möjligheten att placera ensamkommande barn i en annan kommun än den anvisade

Förslag: En kommun som har anvisats att ta emot ett ensamkommande barn får endast placera barnet i ett boende i en annan kommun om kommunerna ingått en särskild överenskommelse om placering.

Ett ensamkommande barn får dock placeras i ett boende i en annan kommun utan att kommunerna har ingått en särskild överenskommelse, om

1. placeringen sker med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga eller med stöd av socialtjänstlagen i fråga om barn med motsvarande vårdbehov, eller
2. det finns synnerliga skäl, i vilket fall placering efter godkännande från länsstyrelsen får ske i ett boende i en annan kommun inom länet.

Skälen för förslaget

Nuvarande reglering

I lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) finns särskilda bestämmelser gällande ensamkommande barn. Migrationsverket ska erbjuda utlännningar som ansökt om uppehållstillstånd som asylsökande, eller som i vissa fall har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd, plats på en förläggning (3 §

första stycket LMA). För ensamkommande barn som ansökt om uppehållstillstånd respektive beviljats uppehållstillstånd på samma grunder gäller dock att Migrationsverket ska anvisa en kommun (härefter anvisningskommunen) som ska ordna boendet för barnet (3 § andra stycket LMA).

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

När Migrationsverket har anvisat en kommun ska det anses att barnet vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § SoL (3 § andra stycket LMA). Det innebär att anvisningskommunen har ansvar för barnets behov av stöd och hjälp, inklusive placering i ett boende, i enlighet med de bestämmelser som finns i SoL. Boendet kan vara ett familjehem, ett hem för vård eller boende, eller ett stödboende för barn och unga (se 6 kap. SoL om vård och boende i annat hem än det egna).

En kommun behåller ansvaret för stöd och hjälp för ett barn som till följd av ett beslut av kommunen vistas i en annan kommun, i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende eller i stödboende enligt 6 kap. SoL (2 a kap. 4 § SoL).

En kommun som har fattat ett beslut om att placera ett barn i ett boende i en annan kommun kan hos den kommunen begära att ärendet ska flyttas över (2 a kap. 10 § SoL). Vid en sådan flytt övergår ansvaret för barnets behov av stöd och hjälp till den andra kommunen.

Ojämn fördelning av ensamkommande barn

År 2005 sökte knappt 400 ensamkommande barn asyl i Sverige. Fem år senare hade antalet asylsökande ensamkommande barn ökat till nästan 2 400. På tre år, 2010–2013, skedde en 60-procentig ökning av antalet asylsökande ensamkommande barn och 2013 uppgick antalet till 3 852. Under 2014 kom 7 049 asylsökande ensamkommande barn till Sverige, vilket var en ökning med drygt 80 procent jämfört med föregående år. I början av 2015 var bedömningen att både antalet asylsökande totalt sett och antalet

ensamkommande barn skulle minska. Utvecklingen under sommaren och hösten 2015 blev emellertid den motsatta. Sammantaget sökte 35 369 ensamkommande barn asyl i Sverige under 2015. Av det totala antalet barn har andelen pojkar under flera år varit ca 80 procent men ökade under 2015 till ca 92 procent.

Sverige är det land i Europa som under de senaste tio åren har tagit emot flest asylsökande ensamkommande barn i förhållande till sin befolkning. Under 2015 anvisades 33 361 ensamkommande barn till en kommun. Samma år uppgick den genomsnittliga handläggningstiden hos Migrationsverket till 228 dagar för ensamkommande barn som beviljades permanent uppehållstillstånd.

År 2015 var 34 procent av alla asylsökande ensamkommande barn placerade i boenden i andra kommuner än anvisningskommunen. Med nuvarande reglering finns risk för att de kommuner där det finns etablerade särskilda boenden för ensamkommande barn och unga får bära ett oproportionerligt stort ansvar för ensamkommande barn till följd av att andra kommuner väljer att placera ett stort antal barn på dessa boenden. Detta medför en ojämn fördelning av ensamkommande barn mellan landets kommuner.

Migrationsverket anvisar kommuner att ta emot asylsökande ensamkommande barn och när uppehållstillstånd beviljas är barnen i normalfallet kvar i anvisningskommunens omsorg. Sedan den 1 april 2016 tillämpar Migrationsverket, på uppdrag av regeringen, en ny anvisningsmodell vars huvudsyfte är att mottagandet av ensamkommande barn ska bli jämnare fördelat mellan landets kommuner. Om anvisningskommuner placerar barn i andra kommuner, orsakar det ojämn fördelning av ansvaret för mottagandet mellan kommuner och anvisningsmodellens syfte motverkas.

När en anvisningskommun placerar ett ensamkommande barn i en annan kommun leder det till sämre planeringsförutsättningar och ett utökat ansvar för mottagandet och därmed merkostnader för den kommun där barnet placeras, särskilt i fråga om barnets skolgång. Därtill kommer kommunens ansvar för de barn som anvisats av Migrationsverket. Dessa kommuner får därmed bära ett stort ansvar för mottagandet av ensamkommande barn. Ansvaret för ett ensamkommande barns behov av stöd och hjälp enligt SoL kvarstår dock hos anvisningskommunen, såvida inte ärendet flyttas över till socialnämnden i den kommun där barnet placeras enligt 2 a kap. 10 § SoL.

Placering i annan kommun innebär även merkostnader för anvisningskommunen eftersom det inte sällan blir mer krävande att ge det stöd och den hjälp som ett ensamkommande barn behöver som är placerat på längre geografiskt avstånd. Även samarbete och kontakt mellan olika aktörer, såsom socialtjänst i förhållande till boende och skola, kan bli mer krävande när barnet är placerat i en annan kommun än anvisningskommunen.

Sammanfattningsvis medför den nuvarande möjligheten att placera barn i en annan kommun än anvisningskommunen sämre förutsättningar för det sammantagna mottagandet av ensamkommande barn.

Begränsning av kommuners möjlighet att placera ensamkommande barn i andra kommuner

För att alla kommuner ska kunna fullgöra sitt uppdrag när det gäller mottagandet av ensamkommande barn är det viktigt att åstadkomma en jämnare fördelning av barnen mellan kommunerna. Kommuner bör i första hand bygga upp verksamhet för mottagandet av ensamkommande barn i den egna kommunen. Om ensamkommande barn i hög utsträckning skulle placeras inom anvisningskommunen, bedöms det bidra till bättre kvalitet och långsiktighet i kommunernas mottagande. Utgångspunkten bör därför vara att den anvisade kommunen placerar barnet i ett boende i den egna kommunen och härigenom också har det sammanhållna ansvaret för barnet. Möjligheten att placera ensamkommande barn i en annan kommun bör därför begränsas.

En begränsning skulle stimulera kommuner att förbättra beredskap och kapacitet för mottagandet av ensamkommande barn och skapa bättre planeringsförutsättningar i såväl anvisningskommunerna som i de andra kommuner där barn placeras i boenden. Därmed skulle bättre förutsättningar skapas för det sammantagna mottagandet av ensamkommande barn.

Förutsättningarna för ett fungerande mottagande kan dock variera mellan olika kommuner. Ett enskilt barns behov av boende och vård kan i vissa fall vara svårt att tillgodose inom kommunen. Det bör därför vara möjligt för en kommun att ingå en särskild överenskommelse med en annan kommun om placering i ett boende i den andra kommunen. Det bör införas en bestämmelse i

LMA om att en kommun som har anvisats att ta emot ett ensamkommande barn endast får placera barnet i ett boende i en annan kommun om kommunerna ingått en särskild överenskommelse om placering.

Som anges ovan kan en kommun som beslutat att ett barn ska placeras i ett boende i en annan kommun begära att ärendet flyttas över till den andra kommunen enligt de förutsättningar som anges i 2 a kap. 10–12 §§ SoL. De här föreslagna ändringarna i LMA innebär ingen begränsning av denna möjlighet.

Placering utan särskild överenskommelse i vissa fall

Den föreslagna begränsningen av en kommuns möjlighet att placera barn i ett boende i en annan kommun bör inte gälla placeringar som sker med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) eller med stöd av SoL då barnet har ett motsvarande vårdbehov men där vården kan ske på frivillig väg efter samtycke av den enskilde, god man eller ställföreträdande vårdnadshavare. Vårdbehov enligt LVU föreligger huvudsakligen när den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende (3 § LVU). I dessa fall är det nödvändigt att kommunen får placera barnet i ett boende i en annan kommun utan att först ingå en särskild överenskommelse. Det bör därför införas en bestämmelse i LMA som möjliggör detta.

Det bör även finnas möjlighet för en kommun att placera ett barn i ett boende i en annan kommun utan att ingå en särskild överenskommelse när det gäller placering av barn med särskilda vårdbehov. Det bör då vara fråga om tunga, specifika vårdbehov på grund av fysiska, psykiska eller sociala problem som kräver särskilda insatser. Det bör dessutom vara så att vårdbehovet i det enskilda fallet inte kan tillgodoses i anvisningskommunen och att kommunen inte heller skäligen kan förväntas tillhandahålla aktuell vård. I dessa fall bör kommunen få placera barnet i en annan kommun efter att ha ansökt om och fått godkännande från länsstyrelsen. En bestämmelse om detta bör införas i lagen.

För att länsstyrelsen ska kunna lämna sitt godkännande bör det krävas att länsstyrelsen dels konstaterar att anvisningskommunen har bedömt att det föreligger ett sådant särskilt vårdbehov som avses i bestämmelsen, dels bedömer att anvisningskommunen skäligen inte kan förväntas tillhandahålla sådan vård. När det rör barns behov av vård och boende är det viktigt att handläggningen av ett ärende sker skyndsamt.

Länsstyrelsen bör däremot inte göra någon bedömning av barnets vårdbehov. Det blir därmed inte fråga om någon överprövning av kommunens bedömning avseende vårdbehovet. När det gäller bedömningen av om kommunen skäligen kan förväntas tillhandahålla aktuell vård bör länsstyrelsen beakta den aktuella kommunens kapacitet i detta avseende.

Placeringar i de situationer som omfattas av detta undantag bör begränsas till boende i en annan kommun inom länet. För det fall det saknas lämpligt boende i annan kommun inom länet ankommer det på anvisningskommunen att tillgodose vårdbehovet inom kommunen. Avsikten med denna begränsning till kommuner inom länet är ett sätt att ytterligare stimulera kommuner att stärka de egna förutsättningarna för mottagande och kapacitet när det gäller ensamkommande barn.

Om länsstyrelsen inte lämnar sitt godkännande, bör det ankomma på anvisningskommunen att tillgodose vårdbehovet inom kommunen. Ett beslut av länsstyrelsen att inte godkänna en ansökan om placering i en annan kommun bör inte vara överklagbart. Ensamkommande barn är att anse som särskilt utsatta och deras behov av vård och boende bör tillgodoses med minsta möjliga dröjsmål. En möjlighet att överklaga länsstyrelsens beslut skulle medföra ytterligare fördröjning av ett barns behov av boende och vård vilket framstår som mycket olämpligt.

Kravet på godkännande från länsstyrelsen syftar till att säkerställa att möjligheten att placera ensamkommande barn i en annan kommun endast utnyttjas när det är nödvändigt till följd av att kommunen inte skäligen kan förväntas tillgodose det aktuella vårdbehovet. Detta eftersom utgångspunkten är att placering av ensamkommande barn ska ske i anvisningskommunen.

Länsstyrelsen har redan i dag ett uppdrag när det gäller beredskap och kapacitet för mottagandet av ensamkommande barn

inom länet och får anses vara den myndighet som är mest lämpad för denna uppgift.

Den kommunala självstyrelsen och proportionalitetsprincipen

Kommunallagen (1991:900) innehåller grundläggande bestämmelser om kommunerna och deras kompetens. Principen om kommunalt självstyre finns i 1 kap. 1 §. 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 § får kommuner och landsting själva ta hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. I 2 kap. 4 § anges att det finns särskilda föreskrifter om kommunernas befogenheter och skyldigheter på vissa områden. Vid sidan av kommunallagen finns ett stort antal lagar som innehåller bestämmelser om kommunernas befogenheter och skyldigheter på olika områden, exempelvis SoL.

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

Allmänintresset väger över

Med nuvarande ordning har många anvisningskommuner valt att placera barn i andra kommuner, vilket har bidragit till en ojämn fördelning av ensamkommande barn i landet.

Den bestämmelse som föreslås i LMA om att anvisningskommunen endast får placera barnet i ett boende i en annan kommun om kommunerna har ingått en särskild överenskommelse innebär en

begränsning av en kommuns möjlighet att välja att placera ensamkommande barn i en annan kommun. Bestämmelsen påverkar kommunernas möjlighet att fritt bestämma hur deras verksamhet ska bedrivas och organiseras. Det rör sig därmed om en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Syftet med förslaget är att anvisningskommunerna i ökad utsträckning ska placera barnen i den egna kommunen och därigenom åstadkomma en jämnare fördelning av ansvaret för mottagandet av ensamkommande barn mellan landets kommuner. Vid en avvägning mellan detta allmänna intresse och vikten av att inte inskränka den kommunala självstyrelsen bedöms det allmänna intresset väga över. Inskränkningen bedöms därmed inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Den föreslagna bestämmelsen bedöms därför godtagbar vid beaktande av proportionalitetsprincipen enligt 14 kap. 3 § regeringsformen.

Enligt den föreslagna bestämmelsen om undantag från kravet på särskild överenskommelse när det finns synnerliga skäl får placering ske i en annan kommun inom länet efter godkännande från länsstyrelsen. Att placering endast får ske i ett boende i en annan kommun inom länet innebär en begränsning i kommunens möjlighet att bedriva sin verksamhet och utgör därmed en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Begränsningen bedöms viktig utifrån syftet med bestämmelsen i sin helhet, dvs. att åstadkomma en jämnare fördelning av ensamkommande barn i landets kommuner. Detta allmänintresse bedöms väga över vikten av att inte inskränka den kommunala självstyrelsen.

Även kravet på ett godkännande från länsstyrelsen, en statlig myndighet, innebär en begränsning av kommunens möjlighet att placera barn i andra kommuner. Det rör sig här om en stark inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Genom kravet på godkännande från länsstyrelsen, som har redan i dag har ett uppdrag i fråga om beredskap och kapacitet för mottagandet av ensamkommande barn i kommunerna inom länet, kan det säkerställas att möjligheten att placera i annan kommun endast utnyttjas när det är nödvändigt till följd av att kommunen inte skäligen kan förväntas tillgodose aktuellt vårdbehov. På så sätt kan syftet att uppnå en jämnare fördelning av mottagandet uppnås. En avvägning mellan allmänintresset att åstadkomma en jämnare fördelning av mottagandet och den begränsning som kravet på godkännande från

länsstyrelsen utgör leder till slutsatsen att allmänintresset väger över. Inskränkningen bedöms därmed inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Den föreslagna bestämmelsen bedöms därför godtagbar vid beaktande av proportionalitetsprincipen enligt 14 kap. 3 § regeringsformen.

3 Migrationsverkets ansvar för att ge asylsökande sysselsättning ändras

3.1 Migrationsverkets ansvar för att ge asylsökande sysselsättning enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ändras

Förslag: I samband med att det införs en ny struktur för tidiga insatser för asylsökande ändras Migrationsverkets ansvar för att ge asylsökande m.fl. sysselsättning på så sätt att myndighetens ansvar för att asylsökande får tillfälle att delta i svenskundervisning och andra former av sysselsättning upphör.

Migrationsverket ska i stället i lämplig omfattning ge asylsökande m.fl. tillfälle att delta i informationsinsatser.

Skälen för förslaget

Migrationsverkets ansvar i fråga om sysselsättning för asylsökande

Migrationsverket har enligt 2 § LMA huvudansvaret för mottagande av asylsökande. Migrationsverket ska i lämplig omfattning ge asylsökande m.fl. sysselsättning genom att de får tillfälle att delta i svenskundervisning, i skötseln av förläggningar och i annan verksamhet som bidrar till att göra vistelsen meningsfull (4 §). Den dagernsättning som betalas ut enligt lagen får sättas ned bl.a. om utlänningen utan giltigt skäl vägrar att delta i verksamhet som avses i 4 § (10 §).

Arbetsförmedlingens ansvar för etablering av nyanlända

Arbetsförmedlingen har enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringslagen) sedan 2010 det samordnande ansvaret för insatser för nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet. Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag innebär att myndigheten ska samordna etableringsinsatser och vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter.

Målgruppen enligt etableringslagen är nyanlända som har fyllt 20 men inte 65 år och som har beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande. Anhöriga till dessa nyanlända omfattas också under vissa förutsättningar. Lagen gäller även för nyanlända som saknar föräldrar i landet och har fyllt 18 men inte 20 år när uppehållstillstånd beviljas och som beviljas uppehållstillstånd som skyddsbehövande.

Kommunernas och landstingens ansvar i fråga om etablering av nyanlända

Även kommunerna har en viktig roll i nyanländas etablering. Enligt skollagen (2010:800) ska kommunerna erbjuda utbildning i svenska för invandrare (sfi) till den som saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge. Rättigheten gäller för den som är bosatt i landet från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 16 år. Kommunerna ska även enligt etableringslagen och lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare erbjuda samhällsorientering. Andra viktiga kommunala ansvarsområden för nyanländas etablering är bostadsförsörjning, vuxenutbildning, skola, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg samt insatser inom det sociala området och praktisk hjälp till nyanlända i samband med bosättning. Kommunerna ska även erbjuda skola och barnomsorg för asylsökande barn.

Kommunerna har rätt till statlig ersättning för insatser för vissa nyanlända enligt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar och för insatser för asylsökande enligt förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. Kommuner har även rätt till ersättning för kostnader för sfi för nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd

men som fortfarande vistas i Migrationsverkets anläggningsboenden och för eventuella resekostnader i samband med utbildningen enligt förordningen (2014:946) om statlig ersättning för utbildning i svenska för invandrare som ges till vissa utlänningar i Migrationsverkets anläggningsboenden.

Med regeringens proposition Extra ändringsbudget för 2015 (prop. 2015/16:47) tillfördes 9,8 miljarder kronor till kommuner och landsting för arbetet med asylsökande och nyanlända.

Landstingen ska erbjuda asylsökande som är registrerade i Migrationsverkets mottagningssystem en hälsoundersökning och de får ersättning för denna undersökning. Även nyanlända ska erbjudas hälsoundersökning och landstingen har rätt till ersättning för hälsoundersökning som görs inom tolv månader från att en person tagits emot i en kommun. Landstingen får även ersättning för kostnader för hälso- och sjukvård samt tandvård till asylsökande.

Länsstyrelsernas ansvar på integrationsområdet

Länsstyrelsernas uppdrag på integrationsområdet regleras i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, i etableringslagen, i förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning samt i regleringsbrev. Länsstyrelserna ska verka för att det i kommunerna finns beredskap och kapacitet för mottagande av nyanlända samt för mottagande av ensamkommande barn. Länsstyrelserna ska även arbeta för att stärka samverkan mellan kommuner i länet liksom mellan kommuner och andra aktörer.

Som ett verktyg i arbetet med att skapa beredskap och kapacitet för mottagande av nyanlända i kommunerna disponerar länsstyrelserna medel som på olika sätt ska öka kommunernas förutsättningar och i det längre perspektivet gynna nyanländas etablering.

Länsstyrelserna har enligt regleringsbrev även ett uppdrag att verka för att det i kommunerna finns beredskap och kapacitet för mottagande av ensamkommande barn.

Ett ökat behov av tidiga insatser för asylsökande

Nyanländas förutsättningar att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället ökar ju tidigare etableringsprocessen påbörjas. En avsikt med Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag är att nyanländas etableringsinsatser ska påbörjas så snabbt som möjligt och i anslutning till beslut om uppehållstillstånd.

Även kontinuitet och stabilitet är viktigt för att nyanlända ska kunna tillgodogöra sig de insatser som erbjuds. För att hela etableringsperioden ska kunna utnyttjas på bästa sätt och effektivt stödja individen till snabb etablering ändrades regelverket från april 2014 så att etableringsperioden startar först när den nyanlände tagits emot i en kommun.

Idag befinner sig många människor på Migrationsverkets anläggningsboenden i väntan på beslut om uppehållstillstånd. Under 2015 sökte 163 000 personer asyl i Sverige varav ca 70 procent män och 30 procent kvinnor. Av de drygt 35 000 ensamkommande barn som sökte asyl i Sverige under 2015 var 92 procent pojkar och 8 procent flickor. Enligt Migrationsverkets prognos från april 2016 fanns i slutet av 2015 drygt 152 000 personer i mottagningssystemet med ett öppet asylärende.

Trots att Migrationsverket fått ökade resurser är handläggningstiderna i prövningsverksamheten långa. Enligt Migrationsverkets prognos kommer handläggningstiderna att öka från nio till tolv månader i genomsnitt innan utvecklingen vänder. Flera av de personer som sökt asyl under 2015 kommer därmed inte att få beslut förrän 2017. Enligt Migrationsverket kommer antalet asylsökande i mottagningssystemet att vara fortsatt högt under kommande år.

Långa tider i ovisshet och sysslolöshet för asylsökande medför på kort sikt risk för oro, frustration och ohälsa, och på längre sikt försämrade förutsättningar för etablering för de personer som beviljas uppehållstillstånd. Mot bakgrund av det kraftigt ökade antalet personer som sökt asyl i Sverige och de längre handläggningstiderna för asylprövning ökar behovet av tidiga insatser för asylsökande och andra personer som är inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem, inte minst för dem mellan 18 och 20 år.

Utöver självhushåll och andra vägar att påverka sin tillvaro bör därför tidiga insatser i större omfattning än i dag erbjudas

asylsökande och personer med uppehållstillstånd inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem. Med tidiga insatser avses aktiviteter som motverkar sysslolöshet och förbättrar individens möjligheter till etablering, framför allt insatser som syftar till att stärka asylsökandes kunskaper i svenska, kunskaper om det svenska samhället och andra etableringsfrämjande åtgärder.

Vidtagna åtgärder

Allt fler personer med uppehållstillstånd blir kvar under längre perioder i Migrationsverkets anläggningsboenden i väntan på att tas emot i en kommun. Den 1 mars 2016 trädde lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning i kraft. Lagen syftar till att ansvaret för att ta emot nyanlända ska fördelas proportionerligt mellan landets alla kommuner och till att undvika väntetider mellan uppehållstillstånd och bosättning i en kommun.

För att ta tillvara tiden mellan uppehållstillstånd och bosättning i en kommun avsattes i budgetpropositionen för 2016 medel till tidiga insatser under 2016–2019 för personer med uppehållstillstånd som bor kvar i anläggningsboende. Medel avsattes till kommunerna för att erbjuda sfi till personer med uppehållstillstånd i anläggningsboenden och möjligheten att ersätta kostnader för resor till sfi säkerställdes. Arbetsförmedlingen har under 2015 haft i uppdrag att bedriva en pilotverksamhet för att utveckla arbetsmetoder som avser tidig fördjupad kartläggning av kompetens för nyanlända med uppehållstillstånd i anläggningsboende. I Vårändringsbudget för 2016 (prop. 2015/16:99) föreslår regeringen att medel avsätts för Arbetsförmedlingen för att myndigheten under 2016 ska erbjuda kompetenskartläggning för asylsökande.

Mot bakgrund av flyktingsituationen under hösten 2015 och de medföljande utmaningarna enades regeringspartierna och Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna i oktober 2015 om insatser för att säkra förmågan i det svenska mottagandet av asylsökande och stärka individens möjligheter till etablering. Överenskommelsen betonar vikten av tidiga insatser under asyltiden. Väntan på att få asylansökan prövad ska användas för meningsfulla aktiviteter som motverkar sysslolöshet och förbättrar

individens möjligheter till etablering. Överenskommelsen lyfter fram studieförbunden som lämpliga utförare av vissa insatser.

Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända. Utgångspunkten ska vara att systemet ska främja en snabb etablering i arbets- och samhällslivet för de personer som beviljas uppehållstillstånd och stödja en effektiv och rättssäker asylprocess. I uppdraget ingår att se över det övergripande målet för den s.k. organiserade sysselsättningen (Översyn av mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända, dir. 2015:107). Utredningen ska delredovisa sitt uppdrag senast den 16 januari 2017 och slutligt redovisa uppdraget senast den 31 oktober 2017.

Det civila samhällets organisationer är en resurs som bör tas tillvara

Organisationer i det civila samhället spelar en viktig roll i mottagandet av asylsökande och nyanlända. Genom kontakt med civilsamhällets organisationer kan asylsökande och nyanlända få både ökade kontakter med lokalsamhället och möjlighet att delta i verksamhet som kan bidra till att göra väntan på beslut om uppehållstillstånd meningsfull.

Ett stort antal organisationer i civilsamhället över hela landet är i dag aktiva i arbetet med mottagande och etablering. Organisationer och trossamfund bidrar på många sätt i mottagandet av asylsökande, bl.a. genom att erbjuda sociala mötesplatser, rådgivning, språkcaféer och andra verksamheter som asylsökande inbjuds att delta i. Vissa organisationer har haft verksamhet under flera år medan ett stort antal organisationer hade möjlighet att skala upp sin verksamhet under 2015/16 mot bakgrund av de extra medel som tilldelades det civila samhället för att stärka organisationernas pågående arbete med att ta emot asylsökande och nyanlända. Runt om i Sverige finns även ca 20 000 idrottsföreningar som kan erbjuda många asylsökande meningsfulla aktiviteter och kontakt med andra människor.

Studieförbunden bedriver sedan augusti 2015 inom satsningen Svenska från dag ett särskilda insatser för asylsökande och nyanlända som bor kvar i Migrationsverkets anläggningsboenden.

Verksamheten syftar till att stärka kunskaper i svenska språket och om samhället och till att främja deltagande i arbets- och samhällslivet. Statliga medel för finansiering av verksamheten fördelas av Folkbildningsrådet enligt förordningen (2015:521) om statsbidrag till särskilda folkbildningsinsatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare. Efter riksdagens beslut om regeringens proposition Extra ändringsbudget för 2015 (prop. 2015/16:47) har ytterligare medel tillförts anslaget, vilket gör det möjligt för studieförbunden att utöka verksamheten för asylsökande och nyanlända som bor kvar i Migrationsverkets anläggningsboenden. Med den extra ändringsbudgeten tillfördes även medel till idrottsrörelsen och till trossamfund och andra organisationer inom det civila samhället med 200 miljoner kronor för arbetet med asylsökande och nyanlända.

En ny struktur för tidiga insatser för asylsökande m.fl.

För att i tillräcklig omfattning och variation kunna tillgodose behoven av tidiga insatser för asylsökande m.fl. behöver strukturen för insatserna möjliggöra för både stora och små organisationer att bedriva verksamhet, med insatser på både nationell och lokal nivå. Det behövs en samordnande aktör för tidiga insatser som både kan säkerställa en nationell överblick och en god regional och lokal förankring och närvaro. I den ekonomiska vårpropositionen (prop. 2015/16:100) anges att regeringen anser att den nuvarande ansvarsfördelningen för insatser under asylprocessen bör ändras så att länsstyrelserna får ansvaret för att samordna insatser som syftar till att stärka asylsökandes kunskaper i svenska och andra etableringsfrämjande åtgärder. Detta avses gälla från och med 2017.

För att främja en framtida etablering i samhället och på arbetsmarknaden för dem som beviljas uppehållstillstånd är det viktigt att asylsökande deltar i tidiga insatser och därmed kan tillägna sig bl.a. språkkunskaper och samhällsinformation. Avsikten bör vara att asylsökande ska delta i insatser för att inte riskera nedsättning av dagersättning. Det behöver utredas hur ett system för tidiga insatser med krav på deltagande och möjlighet till nedsättning av dagersättning ska utformas. Detta arbete bör påbörjas skyndsamt.

Migrationsverkets ansvar för att ge asylsökande sysselsättning bör ändras

Mot bakgrund av det stora antal personer som sökt asyl i Sverige och de allt längre handläggningstider i Migrationsverkets prövningsverksamhet som detta innebär är det angeläget att tydliggöra och renodla myndighetens uppdrag och ansvar. Under perioder av korta handläggningstider har behovet av verksamhet med organiserad sysselsättning varit begränsat, men i ett läge då handläggningstiderna blir längre ökar även behovet av sysselsättning.

För att i dagens situation med långa handläggningstider bättre använda väntetiden för att ta tillvara asylsökandes resurser samt motverka passivitet och oro är det viktigt att Migrationsverket ges förutsättningar att fokusera på arbetet med kortare handläggningstider. I samband med att det införs en ny struktur för tidiga insatser för asylsökande bör Migrationsverkets ansvar för att ge asylsökande sysselsättning därför ändras på så sätt att myndighetens ansvar enligt LMA för att ge asylsökande tillfälle att delta i svenskundervisning, i skötseln av förläggningar och i annan verksamhet som bidrar till att göra vistelsen meningsfull ska upphöra. I stället bör Migrationsverket i lämplig omfattning ge asylsökande tillfälle att delta i informationsinsatser. Asylsökande bör genom sådana insatser få tillgång till exempelvis information om asylprocessen, grundläggande samhällsinformation och gällande regler på det aktuella boendet.

Den sanktionsmöjlighet i form av nedsatt dagersättning som regleras i 10 § första stycket 1 LMA bör kvarstå och bör liksom tidigare gälla för den verksamhet som Migrationsverket har ansvar för inom ramen för 4 § LMA.

När en ny struktur för tidiga insatser införs är det viktigt att Migrationsverket i sin verksamhet underlättar för andra aktörer att erbjuda insatser för asylsökande m.fl. och nå målgruppen med information om sådana insatser.

3.2 Följdändringar i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och arbetsmiljölagen

Förslag: Bestämmelserna i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. om att asylsökande undantas från arbetstagarbegreppet, om arbetsmiljölagens tillämpning och om Migrationsverkets skyldighet att teckna avtal med externa uppdragsgivare ska upphöra att gälla.

En följdändring ska göras i arbetsmiljölagen. Därutöver ska vissa andra följdändringar göras i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Skälen för förslaget

Enligt nuvarande reglering ska utlänningar som deltar i verksamhet som avses i 4 § LMA inte anses som arbetstagare, men ska likställas med arbetstagare vid tillämpning av vissa angivna bestämmelser i arbetsmiljölagen (1977:1160). Det som sägs i arbetsmiljölagen om arbetsgivare ska gälla den som svarar för den verksamhet i vilken utlänningen deltar (5 §).

Om utlänningar ska delta i verksamhet som avses i 4 § och som drivs av någon annan än Migrationsverket, ska skriftligt avtal om villkoren för verksamheten träffas mellan verket och den som driver verksamheten (6 §). Migrationsverket får uppdra åt andra att träffa sådana avtal. Om en överenskommelse mellan den som tillhandahåller sysselsättning och en utlänning strider mot ett avtal enligt 6 §, är överenskommelsen ogiltig (7 §).

Nämnda bestämmelser tar sikte på den typ av sysselsättning som i dag omfattas av 4 § LMA. Av förarbetena till lagen framgår att den organiserade sysselsättningen för asylsökande avses ha formerna av deltagande i svenskundervisning och orientering om det svenska samhället, studiecirklar o.dyl, deltagande i det gemensamma arbetet på förläggningen och deltagande i verksamhet utanför förläggningen. Det anges att den sysselsättning som kan komma i fråga vid förläggningsboende i första hand är sådan som erbjuds inom förläggningsområdet, såsom städning och renhållning av gemensamma lokaler och ytor utomhus, reparation och underhåll av förläggningens inventarier och utrustning, upprustning av lägenheter i samband med flyttning, information av

myndigheter och andra i närsamhället och medverkan i mottagandet av nyanlända asylsökande. Vidare anges att bl.a. arbete i second hand shop och i kaféerörelse liksom arbete inom av förläggningen anordnad barn- och fritidsverksamhet och som studieledare kan räknas till sådan sysselsättning, liksom att asylsökande med lämplig bakgrund också bör kunna medverka i skolundervisning för barn inom eller utanför förläggningen (se prop. 1993/94:94 s. 38f.).

I förarbetena nämns att vissa av de sysselsättningar som avses kan vara sådana att det skulle kunna ifrågasättas om inte den som deltar är att anse som arbetstagare. Detta är bakgrunden till den nuvarande bestämmelsen om att de asylsökande ska kunna ges möjlighet att arbeta utan att anses som arbetstagare i arbetsrättsligt hänseende. Vidare anges att en ordning där de asylsökande inte betraktas som arbetstagare innebär att man i särskild ordning bl.a. måste lösa frågorna om de asylsökandes behov av en tillfredsställande arbetsmiljö och bedömningen gjordes att arbetsmiljölagen därför delvis bör tillämpas även på de arbetsuppgifter som asylsökande utför (prop. s. 39–41).

Skyldigheten att teckna avtal enligt 6 § LMA syftar till att säkerställa att den som erbjuder någon form av arbete till asylsökande inom ramen för 4 § ska förbinda sig att inte utbetala någon lön eller annan ersättning för arbetet direkt till den som utför det. Ersättning ska i stället utgå i form av dagersättning. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att detta ansågs vara en förutsättning för det undantag från den arbetsrättsliga lagstiftningen som regleras i 5 § (se prop. s. 42.).

Bestämmelsen i 7 § innebär att en överenskommelse direkt mellan den som anordnar sysselsättning och den asylsökande är ogiltig om den skulle strida mot ett avtal enligt 6 §. Av förarbetena framgår att bestämmelsen ansågs få sin största praktiska betydelse när det gäller att hindra att en överenskommelse träffas om lön eller annan ekonomisk ersättning för arbetet vid sidan av dagersättningen (se prop. s. 40–42, 98f.).

De informationsinsatser som Migrationsverket fortsättningsvis bör ha ansvar för att tillhandahålla enligt 4 § LMA bedöms vara av en annan karaktär än sådan sysselsättning som i dag omfattas av 4 §. Det bedöms inte vara fråga om verksamhet där den asylsökande på något sätt skulle kunna uppfattas som arbetstagare och inte heller sådan verksamhet som medför ett behov av skydd

enligt arbetsmiljölagen. Det bedöms därmed inte finnas något behov av bestämmelserna i 5–7 §§ LMA, som därför bör upphöra att gälla.

Av 1 kap. 4 § tredje stycket arbetsmiljölagen följer att för dem som Migrationsverket ger sysselsättning enligt 4 § LMA är arbetsmiljölagen tillämplig i den utsträckning som framgår av 5 § LMA. Som en följd av ändringarna i LMA saknas behov av att tillämpa arbetsmiljölagen. Bestämmelsen bör därför upphöra att gälla.

Som en följd av ändringen i 4 § LMA bör även 1 § LMA ändras så att det framgår att det i lagen ges bestämmelser om mottagande av och bistånd till utlänningar. Även rubriken till 4 § bör utgå.

4 Ikraftträdande och behovet av övergångsbestämmelser

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2017.

Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för placeringar av ensamkommande barn som skett före ikraftträdandet i en annan kommun än den kommun som har anvisats av Migrationsverket.

Skälen för förslaget

För att i rådande situation med det stora antalet asylsökande 2015 kunna skapa förbättrade förutsättningar för det sammantagna mottagandet bör lagändringarna träda i kraft så snart som möjligt, dvs. den 1 januari 2017. Placeringar av ensamkommande barn som skett i en annan kommun än anvisningskommunen före den 1 januari 2017 bör dock fortsätta att gälla även om det inte finns en särskild överenskommelse om placering. Det bör införas en övergångsbestämmelse om detta.

I övrigt bedöms det inte finnas något behov av övergångsbestämmelser.

5 Konsekvenser

5.1 Förslaget om att begränsa möjligheten att placera ensamkommande barn i en annan kommun

Inledning

Under 2015 placerades 34 procent av de asylsökande ensamkommande barnen i en annan kommun än anvisningskommunen. Med nuvarande reglering finns risk för att de kommuner där det finns etablerade särskilda boenden för ensamkommande barn och unga får bära ett oproportionerligt stort ansvar för mottagandet av ensamkommande barn till följd av att andra kommuner väljer att placera barn i dessa boenden. Det skulle kunna medföra bestående problem med en ojämn fördelning av mottagandet av ensamkommande barn mellan landets kommuner. Förslaget att begränsa möjligheten att placera ensamkommande barn i en annan kommun än anvisningskommunen bedöms minska antalet barn som vistas i en annan kommun än anvisningskommunen.

När en anvisningskommun placerar ett ensamkommande barn i en annan kommun uppstår sämre planeringsförutsättningar, utökat ansvar för mottagandet och därmed merkostnader för den kommun där barnet placeras, särskilt i fråga om barnets skolgång. Därtill kommer kommunens ansvar för de barn som anvisats av Migrationsverket. Dessa kommuner får därmed bära ett stort ansvar för mottagandet av ensamkommande barn. Ansvaret för ett ensamkommande barns behov av stöd och hjälp enligt SoL kvarstår dock hos anvisningskommunen, såvida inte ärendet flyttas över till socialnämnden i den kommun där barnet placeras enligt 2 a kap. 10 § SoL.

Placering i en annan kommun än anvisningskommunen innebär även merkostnader för anvisningskommunen eftersom det inte sällan blir mer krävande att fullgöra ansvaret för ett barn som är placerat på längre geografiskt avstånd. Även samarbete och kontakt mellan olika aktörer, såsom socialtjänst i förhållande till boende och skola, kan bli mer krävande när barnet är placerat i en annan kommun än anvisningskommunen.

Genom förslaget begränsas möjligheten för anvisningskommunen att placera ensamkommande barn i en annan kommun på så sätt att en kommun som har anvisats att ta emot ett ensamkommande barn endast får placera barnet i ett boende i en annan kommun än anvisningskommunen om kommunerna har ingått en särskild överenskommelse om placering. Förslaget innehåller två undantag från den föreslagna begränsningen av en kommuns möjlighet att placera barn i ett boende i en annan kommun. Genom det första undantaget föreslås att begränsningen inte bör gälla placeringar som sker med stöd av LVU eller med stöd av SoL då barnet har ett motsvarande vårdbehov men där vården kan ske på frivillig väg efter samtycke av den enskilde, god man eller ställföreträdande vårdnadshavare. Genom det andra undantaget föreslås att begränsningen inte bör gälla när det finns synnerliga skäl. Placering får då ske i en annan kommun efter godkännande från länsstyrelsen. Detta undantag rör barn som har tunga, specifika vårdbehov på grund av fysiska, psykiska eller sociala problem som kräver särskilda insatser, och vårdbehovet inte kan tillgodoses i anvisningskommunen.

Förslaget syftar till att kommunerna ska förbättra sin beredskap och kapacitet för mottagandet av ensamkommande barn. Förslaget förväntas leda till att antalet ensamkommande barn som vistas i landets kommuner blir jämnare fördelat mellan kommunerna och även till ökad förutsägbarhet för kommunerna. Sammanfattningsvis innebär förslaget att förutsättningarna för kvalitet och säkerhet i mottagandet av ensamkommande barn förbättras över hela landet.

Konsekvenser för staten

Förslaget förväntas inte leda till några ekonomiska konsekvenser för staten.

Länsstyrelserna ges en uppgift när det gäller att bedöma om kommunerna får placera barn i en annan kommun än anvisningskommunen. Uppgiften bedöms ligga inom länsstyrelsernas uppdrag att verka för beredskap och kapacitet för mottagande av ensamkommande barn i länets kommuner.

Förslaget kommer att innebära ökade möjligheter att automatisera utbetalningarna för statens ersättningar för kommunens kostnader. Om vistelseort och folkbokföringskommun överensstämmer med anvisningskommun, kan Migrationsverkets IT-system anpassas på så sätt att det möjliggör att kommunerna får ersättning med större automatik än i dag. På så vis minskas den administrativa bördan i kommunerna och vid Migrationsverket. Därutöver kommer statlig ersättning att kunna utbetalas i närmare anslutning till när kostnaderna har uppstått.

Konsekvenser för kommunerna

Förhållandet att en stor andel asylsökande ensamkommande barn är placerade i en annan kommun än anvisningskommunen har inneburit att vissa kommuner har fått ta ett oproportionerligt stort ansvar för mottagandet av ensamkommande barn. Detta har inneburit sämre planeringsförutsättningar och merkostnader för berörda kommuner, särskilt inom skolområdet.

Genom att införa ett krav på en särskild överenskommelse för placering i annan kommun än anvisningskommunen förväntas goda planeringsförutsättningar uppnås för alla kommuner, såväl anvisningskommuner som kommuner där barnen placeras. Goda planeringsförutsättningar för kommunerna lägger grunden för att mottagandet av ensamkommande barn blir bästa möjliga.

Genom förslaget kommer anvisningskommunerna sannolikt i högre utsträckning än i dag placera ensamkommande barn inom kommunen. Därmed kan en jämnare fördelning mellan landets kommuner uppnås i fråga om mottagandet av ensamkommande barn.

Förslaget kommer sannolikt inledningsvis innebära en omställning för de kommuner som i dag placerar ensamkommande barn i

en annan kommun. Det går inte att utesluta att kostnaderna ökar på grund av att dessa kommuner med förslaget behöver ha kapacitet för mottagande av anvisade barn på kort och lång sikt. Det kan, särskilt för små kommuner, vara svårt att anpassa kapacitet över året och mellan åren. Genom förslaget stimuleras dock kommuner att förstärka beredskap och kapacitet för mottagandet av ensamkommande barn inom kommunen.

Förslaget bedöms innebära att de merkostnader som uppstår hos både anvisningskommuner och de andra kommuner där de ensamkommande barnen placeras kommer att minska. För anvisningskommunen rör det sig om merkostnader bl.a. med anledning av försvårat utredningsarbete till följd av geografiskt avstånd till barnen. För de kommuner där barnen är placerade rör det sig om merkostnader bl.a. med anledning av barnens skolgång.

Förslaget innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Inskränkningen bedöms dock inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den och är därmed godtagbar vid beaktande av proportionalitetsprincipen enligt 14 kap. 3 § regeringsformen (se vidare avsnitt 2).

Förslaget innebär sammantaget förbättrade förutsättningar för mottagandet av ensamkommande barn i samtliga kommuner och bättre förutsättningar för etablering i samhällslivet.

Konsekvenser för ensamkommande barn

Förslaget innebär att ensamkommande barn i högre grad förväntas vistas i den kommun som fått anvisningen. När de aktörer som behöver samverka kring mottagandet av ensamkommande barn finns i samma kommun förbättras möjligheterna att utreda och tillgodose barnets olika och skilda behov inom en rad områden. Detta innebär en ökad trygghet och stabilitet för barnet i jämförelse med tidigare. Härigenom förbättras även barnets möjligheter till etablering i samhället.

Förslaget innehåller två undantag från den föreslagna begränsningen av en kommuns möjlighet att placera barn i ett boende i en annan kommun. Undantagen möjliggör placering i annan kommun än anvisningskommunen när det föreligger vissa särskilda vård-

behov hos enskilda barn. Härigenom har beaktats barns behov av vård i vissa specifika fall.

Konsekvenser för jämställdhet

Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män, flickor och pojkar.

Övriga konsekvenser

Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser för miljö eller för företag.

5.2 Förslaget om ändring av Migrationsverkets ansvar för att ge asylsökande sysselsättning

Förslaget innebär att Migrationsverkets uppdrag enligt LMA ändras på så sätt att myndighetens ansvar för att asylsökande får tillfälle att delta i svenskundervisning och andra former av sysselsättning upphör. Det föreslås att Migrationsverket i stället i lämplig omfattning ska ge asylsökande tillfälle att delta i informationsinsatser. Asylsökande bör genom sådana insatser få tillgång till exempelvis information om asylprocessen, grundläggande samhällsinformation och gällande regler på det aktuella boendet.

Det stora antalet asylsökande och den geografiska spridningen av anläggningsboenden kräver en flexibel struktur för organisation av tidiga insatser med utgångspunkt i regionala och lokala förutsättningar. Strukturen bör erbjuda goda kontaktytor gentemot såväl kommuner och myndigheter som gentemot civilsamhällets organisationer, näringslivet och andra. I den ekonomiska vårpropositionen (prop. 2015/16:100) har regeringen aviserat förändringar från och med 2017.

Konsekvenser för staten

Förslaget förväntas inte påverka statens utgifter. Genom renodling av Migrationsverkets uppdrag ger förslaget förutsättningar för ökad effektivitet i Migrationsverkets kvarvarande uppdrag. Förslaget bedöms skapa förutsättningar för ändamålsenliga tidiga insatser vilket kan förväntas underlätta framtida etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet och därmed kunna minska statens kostnader.

I den ekonomiska vårpropositionen (prop. 2015/16:100) anges att regeringen anser att den nuvarande ansvarsfördelningen för insatser under asylprocessen bör ändras så att länsstyrelserna får ansvaret för att samordna insatser som syftar till att stärka asylsökandes kunskaper i svenska och för andra etableringsfrämjande åtgärder. Detta avses gälla från och med 2017. Övergången till ett nytt system kan kräva vissa startkostnader. Konsekvenser av den aviserade förändringen av länsstyrelsernas ansvar, som inte följer av föreslagen ändring i LMA, behandlas dock inte i denna promemoria. När det gäller anslag för tidiga insatser för asylsökande m.fl. kommer närmare beredning att ske i samband med budgetpropositionen för 2017.

Konsekvenser för kommunerna

Förslaget bedöms inte ha några ekonomiska konsekvenser för kommunerna.

Ökade förutsättningar för ändamålsenliga insatser för asylsökande och personer med uppehållstillstånd inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem kan bidra till snabbare språkinläring och bättre förutsättningar för etablering i samhälls- och arbetslivet, vilket förväntas underlätta för kommunerna.

Konsekvenser för asylsökande och personer med uppehållstillstånd i anläggningsboende

Förslaget innebär att asylsökande och personer med uppehållstillstånd som är inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem från och med 2017 inte längre kommer att erbjudas sysselsättning i form av exempelvis språkundervisning i Migrationsverkets regi.

Både utbud och behov av insatser har varit begränsat under de senaste åren eftersom handläggningstiderna varit korta.

Förslaget bedöms, när ett nytt system är uppbyggt, öka förutsättningarna för att fler asylsökande och andra inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem får del av tidiga insatser. Flexibiliteten för olika regionala och lokala lösningar, som exempelvis möjligheten för flera aktörer att erbjuda insatser, förväntas bidra till fler insatser som främjar etablering i arbets- och samhällslivet för dem som beviljats uppehållstillstånd.

Konsekvenser för organisationer i det civila samhället

Den struktur för insatser som möjliggörs genom förslaget är avsedd att ge bättre förutsättningar för bl.a. organisationer inom det civila samhället att arbeta med asylsökande och nyanlända, exempelvis med verksamheter som främjar etablering, delaktighet och social sammanhållning.

Konsekvenser för jämställdhet

Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män, flickor och pojkar.

Övriga konsekvenser

Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser för miljö eller för företag.

6 Författningskommentar

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

1 §

Förslaget behandlas i avsnitt 3.2.

I paragrafen regleras lagens innehåll. Med anledning av ändringen i 4 § har en följdändring gjorts i första stycket.

3 §

Förslaget behandlas i avsnitt 2.

Bestämmelsen i *tredje stycket*, som är nytt, reglerar förutsättningarna för en kommun som har anvisats att ta emot ett ensamkommande barn (härefter anvisningskommun) att placera barnet i ett boende i en annan kommun.

Bestämmelsen i *första meningen* innebär en geografisk begränsning av en kommuns möjlighet att placera ensamkommande barn. Placeringen i sig sker med stöd av socialtjänstlagen (2001:453), SoL. För att ett ensamkommande barn ska kunna placeras i en annan kommun krävs att anvisningskommunen i det enskilda fallet har ingått en särskild överenskommelse om placering med den kommun där barnet ska placeras i ett boende.

Bestämmelsen i *andra meningen* innehåller två undantag från kravet på att kommunen ska ha ingått en särskild överenskommelse för att få placera ett barn i ett boende i en annan kommun.

Undantaget i *punkten 1* avser placeringar som sker med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, eller med stöd av SoL då barnet har ett motsvarande

vårdbehov men där vården kan ske på frivillig väg efter samtycke av den enskilde, god man eller ställföreträdande vårdnadshavare. Vårdbehov enligt LVU föreligger huvudsakligen när den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende (3 § LVU). Undantaget innebär att placeringar i dessa fall kan ske i ett boende i en annan kommun i landet.

Undantaget i *punkten 2* avser fall då det finns synnerliga skäl att placera ett barn i ett boende i en annan kommun utan att kommunerna har ingått en särskild överenskommelse. Bestämmelsen är avsedd att användas restriktivt och avser möjlighet till placering av barn med särskilda vårdbehov.

Med särskilda vårdbehov avses tunga, specifika vårdbehov på grund av fysiska, psykiska eller sociala problem som kräver särskilda insatser. Det kan i dessa fall vara fråga om andra slags vårdbehov än vad som normalt avses i LVU eller motsvarande vård enligt SoL. För att synnerliga skäl ska anses föreligga krävs, utöver att barnet har ett särskilt vårdbehov, att vårdbehovet i det enskilda fallet inte kan tillgodoses i anvisningskommunen och att kommunen inte heller skäligen kan förväntas tillhandahålla aktuell vård. När nämnda förutsättningar är uppfyllda får ett ensamkommande barn efter att kommunen har ansökt om och fått godkännande från länsstyrelsen placeras i ett boende i en annan kommun inom länet än anvisningskommunen utan att en särskild överenskommelse har ingåtts mellan kommunerna. I dessa fall krävs inte heller att anvisningskommunen har försökt att ingå en överenskommelse med en annan kommun. För att länsstyrelsen ska kunna lämna sitt godkännande krävs att länsstyrelsen dels konstaterar att anvisningskommunen har gjort en bedömning av att det föreligger ett sådant särskilt vårdbehov som avses i bestämmelsen, dels bedömer att anvisningskommunen inte skäligen kan förväntas tillhandahålla sådan vård. Om länsstyrelsen inte lämnar sitt godkännande ankommer det på anvisningskommunen att tillgodose vårdbehovet inom kommunen. Beslutet att inte godkänna ansökan om placering i en annan kommun är inte överklagbart.

Länsstyrelsen ska inte göra någon bedömning av barnets vårdbehov. Det blir därmed inte fråga om någon överprövning av

kommunens bedömning avseende vårdbehovet. När det gäller bedömningen av om kommunen skäligen kan förväntas tillhandahålla aktuell vård bör länsstyrelsen beakta den aktuella kommunens kapacitet i detta avseende.

Efter länsstyrelsens godkännande ankommer det på anvisningskommunen att placera barnet enligt socialtjänstlagens bestämmelser. Det ankommer därmed inte på länsstyrelsen att göra bedömningar i fråga om i vilken kommun ett barn ska placeras.

Placeringar i de situationer som omfattas av detta undantag får endast ske i ett boende i en annan kommun inom länet. För det fall det saknas lämpligt boende i annan kommun inom länet ankommer det på anvisningskommunen att tillgodose vårdbehovet inom kommunen.

4 §

Förslaget behandlas i avsnitt 3.1.

Ändringen innebär att Migrationsverket inte längre ska ha i uppgift att ge asylsökande m.fl. sysselsättning genom att de får tillfälle att delta i svenskundervisning och andra former av sysselsättning. I stället ska Migrationsverket i lämplig omfattning ge asylsökande tillfälle att delta i informationsinsatser. Sådana insatser kan avse information om asylprocessen, grundläggande samhällsinformation och gällande regler på det boende där den asylsökande vistas.

5–7 §§

Förslaget behandlas i avsnitt 3.2.

Paragraferna som innehåller bestämmelser om att asylsökande undantas från arbetstagarbegreppet, om arbetsmiljölagens (1997:1160) tillämpning och om Migrationsverkets skyldighet att teckna avtal med externa uppdragsgivare har upphävts.

Ikraftträdande m.m.

Förslagen behandlas i avsnitt 4.

Lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2017. Av *punkten 2* följer dock att bestämmelsen i 3 § om begränsningen av möjligheten att placera ensamkommande barn i en annan kommun än anvisningskommunen inte ska gälla placeringar som skett före den 1 januari 2017.

6.2 Förslaget till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)

1 kap. 4 §

Förslaget behandlas i avsnitt 3.2.

Paragrafen har ändrats på så sätt att *tredje stycket* som gäller lagens tillämplighet i viss utsträckning för dem som Migrationsverket ger sysselsättning enligt 4 § LMA har upphävts.

Ikraftträdande

Förslaget behandlas i avsnitt 4.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2017.