

Utkast till lagrådsremiss

Åtgärder för en jämnare fördelning av boende för vissa skyddsbehövande

Stockholm Klicka här för att ange datum.

Klicka här för att ange namnunderskrift¹.

Klicka här för att ange namnunderskrift².
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I utkastet till lagrådsremiss föreslås ändringar i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. för att åstadkomma en jämnare fördelning över landet av boendeplatser för skyddsbehövande som kommer till Sverige med stöd av EU:s massflyktsdirektiv.

Det föreslås att

- lagens bestämmelser ska gälla redan från den tidpunkt då utlänningen ansöker om tillfälligt skydd.
- Migrationsverket ska, samtidigt som myndigheten behåller huvudansvaret för mottagandet, få anvisa en kommun att ordna boendet för personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd.
- Kommunerna ges behörighet att anordna boenden för dessa personer.

Kommunerna ska få ersättning för att anordna boenden. Dessa ersättningar kommer, liksom bl.a. fördelningen av anvisningar, att regleras i förordning. Med anledning av det föreslås lagen kompletteras med ett bemyndigande.

Slutligen föreslås att även bestämmelserna i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. ska gälla från den tidpunkt då utlänningen ansöker om tillfälligt skydd.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

Innehållsförteckning

1	Lagtext	4
1.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.....	4
1.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.....	7
2	Ärendet.....	8
3	Bakgrund.....	8
3.1	EU:s massflyktsdirektiv	8
3.2	Allmänt om Sveriges genomförande av massflyktsdirektivet	8
4	Gällande rätt.....	9
4.1	Uppehållstillstånd med tillfälligt skydd.....	9
4.2	Lagen om mottagande av asylsökande m.fl.....	10
4.2.1	Allmänt.....	10
4.2.2	Särskilt om personer med tillfälligt skydd.....	10
4.3	Bosättningslagen	11
4.4	Den kommunala självstyrelsen och kommunernas befogenheter.....	11
4.5	Reglering av fördelning för mottagande och ersättning.....	13
4.5.1	Fördelning	13
4.5.2	Ersättning	14
5	Överväganden och förslag	14
5.1	Det behövs regler om anvisning av en kommun för boende med anledning av massflyktsdirektivet.....	14
5.2	Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. bör kompletteras så att en kommun får anvisas att ordna boendet för personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd	16
5.3	Bestämmelsernas närmare utformning och placering.....	17
5.4	Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. bör gälla även de som ansökt om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd	18
5.5	Beslut om anvisning av en kommun som ska anordna boende bör inte kunna överklagas	19
5.6	Förhållandet till vissa andra bestämmelser.....	19
5.7	Ersättning till kommunerna	20
5.8	Ett bemyndigande avseende fördelning och tidsfrist.....	20
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	21
7	Konsekvenser av förslagen	21
8	Författningskommentar.....	23
8.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.....	23

8.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.	25
-----	--	----

1 Lagtext

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.

dels att 1, 2, 3 och 22 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 23 § ska lyda ”Statlig ersättning samt bemyndigande”,

dels att det ska införas en ny paragraf, 23 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

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

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § 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

2. har *ansökt om eller* 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.

2 §²

Migrationsverket *skall* ha huvudansvaret för mottagandet av utlännningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och för detta ändamål driva förläggningar. Migrationsverket får uppdra åt andra att driva förläggningar.

En kommun får anordna boenden för ensamkommande barn som omfattas av 1 § första stycket 1 och 2. *Vad* som sägs om förläggningar i

Migrationsverket *ska* ha huvudansvaret för mottagandet av utlännningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och för detta ändamål driva förläggningar. Migrationsverket får uppdra åt andra att driva förläggningar.

En kommun får anordna boenden för ensamkommande barn som omfattas av 1 § första stycket 1 och 2. *Det* som sägs om förläggningar i

¹ Senaste lydelse 2021:769.

² Senaste lydelse 2006:177.

14 och 15 §§ *skall* gälla även sådana boenden.

14 och 15 §§ *ska* gälla även sådana boenden.

En kommun får också anordna boenden för övriga utlännningar som avses i 1 § första stycket 2. Det som sägs om förläggningar i denna lag ska gälla även sådana boenden.

3 §³

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

Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 ska av Migrationsverket erbjudas plats på en förläggning. *För utlännningar som avses i 1 § första stycket 2 får Migrationsverket även anvisa en kommun som ska ordna boendet.*

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

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

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

22 §⁴

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

Migrationsverkets eller socialnämndens beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Migrationsverkets beslut om anvisning av ensamkommande barn *eller anvisning av en kommun för boende för utlännningar som avses i 1 § första stycket 2* får dock inte överklagas.

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

Beslut i fråga om bistånd enligt denna lag gäller omedelbart.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

³ Senaste lydelse 2018:346.

⁴ Senaste lydelse 2013:755.

**Statlig ersättning och
bemyndigande**

23 a §

Regeringen får i fråga om utlännningar som avses i 1 § första stycket 2 som inte är ensamkommande barn meddela föreskrifter om

1. det antal utlännningar för vilka det under ett visst år finns ett behov av att anvisa en kommun för boende,

2. prioriteringen vid anvisningar,

3. fördelningen av anvisningar mellan kommuner, och

4. inom vilken tid en kommun ska ordna boende.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Denna lag omfattar utlänningar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser och som inte är folkbokförda här i landet,

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,

2. har *ansökt om eller* 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,

3. hålls i förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen och som inte har placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, eller

4. vistas här med stöd av tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 15 d § utlänningslagen.

Sådana utlänningar som avses i första stycket 1 eller 2 omfattas av lagen även om de har meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning. Det gäller dock inte en utlänning som håller sig undan så att beslutet inte kan verkställas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

¹ Senaste lydelse 2021:772.

2 Ärendet

Den 4 mars 2022 fattade Europeiska unionens råd ett genomförandebeslut genom vilket 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, det så kallade massflyktsdirektivet, bestämmelser började att gälla.

I takt med att ett stort antal skyddsbehövande sökt sig till Sverige har ett behov uppkommit av att lösa boendet för personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och möjliggöra för kommunerna att i större utsträckning bistå Migrationsverket i arbetet när det gäller att ordna boende.

Mot den bakgrunden har det inom Regeringskansliet (Justitiedepartementet) upprättats ett utkast till lagrådsremiss som innehåller förslag som ger kommunerna större möjlighet att bistå Migrationsverket i arbetet med att ordna boende för de som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd.

3 Bakgrund

3.1 EU:s massflyktsdirektiv

Rysslands invasion av Ukraina har lett till att flera miljoner människor är på flykt i Europa. Vid mötet i EU:s ministerråd för rättsliga och inrikes frågor den 4 mars 2022 fattades ett beslut om att aktivera massflyktsdirektivet (rådets genomförandebeslut [EU] 2022/382 av den 4 mars 2022 om fastställande av att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i direktiv 2001/55/EG, med följden att tillfälligt skydd införs).

Massflyktsdirektivet kom till 2001 och syftet är att det ska finnas ett regelverk att aktivera vid en massiv tillströmning av fördrivna personer från tredje land. Massflyktsdirektivet innebär bland annat att skyddsbehövande från Ukraina kommer att ges ett tillfälligt uppehållstillstånd i EU i ett år med möjlighet till förlängning i ytterligare två år.

3.2 Allmänt om Sveriges genomförande av massflyktsdirektivet

Massflyktsdirektivet har genomförts i svensk rätt (se Upphållstillstånd med tillfälligt skydd vid massflykt, prop. 2001/02:185). Genomförandet innebär bl.a. att de fördrivna personerna beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd under den tid det tillfälliga skyddet gäller enligt rådets

beslut. För att en person ska få vägras tillfälligt skydd ska samma grunder gälla som när flyktingar får vägras asyl.

De personer som beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och som kan antas komma att vistas här under kortare tid än tre år ska som huvudregel inte folkbokföras.

Regeringen uttalade bl.a. följande om bedömningen i fråga om folkbokföring. Det skyddsbehov som tillgodoses genom att bevilja uppehållstillstånd med tillfälligt skydd är, som framgår av begreppet, av tillfällig natur. Tanken är att de som beviljas skydd ska återvända hem så snart den akuta situationen i hemlandet är över. Utgångspunkten är att den berörda gruppen inte kommer att stanna permanent i Sverige, varför denna grupp rimligtvis inte heller fullt ut bör omfattas av alla de sociala rättigheter som normalt tillkommer personer som bor här (prop. 2001/02:185 s. 86).

Från den tid då anökan om tillfälligt skydd beviljats ska utlännningen, under förutsättning att folkbokföring inte skett, erhålla förmåner enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.. Vidare har barn samma rätt till hälso- och sjukvård samt tandvård och utbildning som barn som är bosatta i Sverige. Vuxna har rätt till hälso- och sjukvård samt tandvård på samma villkor som asylsökande. Detta framgår av lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. Vuxna beviljas även arbetstillstånd.

Om uppehållstillståndet förlängs kan personen komma att folkbokföras. Samma förmåner gäller då för utlännningen som för andra folkbokförda.

4 Gällande rätt

4.1 Uppehållstillstånd med tillfälligt skydd

Bestämmelser om tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet finns i 21 kap. utlänningslagen (2005:716). Enligt 2 § ska en utlännning som omfattas av ett beslut om tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet och som i enlighet med direktivet överförs till eller tas emot i Sverige ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, s.k. uppehållstillstånd med tillfälligt skydd.

Om ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd har getts till en person, får ett sådant tillstånd enligt 4 § första stycket också ges till den som är gift eller sambo med den person som beviljats tillstånd samt till en utlännning som är ogift och som är barn antingen till den som beviljats tillstånd eller till den person som den som beviljats tillstånd är gift eller sambo med.

Att en utlännning har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd hindrar enligt 5 § första stycket inte att en ansökan om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § prövas. Detsamma gäller för ansökan om flyktingstatusförklaring enligt 4 kap. 3 § och en ansökan om resedokument enligt 4 kap. 4 §.

Ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får enligt 6 § inte gälla under längre tid än den tid som beslutats av Europeiska unionens råd. Om ett program för att förbereda att utlännningen återvänder självmant har inletts när ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd upphör, får tillståndet

förlängas högst två år för en person som deltar i programmet. Detta tillstånd kallas uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd.

En utlänning som beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd ska enligt 7 § också ges arbetstillstånd för den tid som uppehållstillståndet gäller.

4.2 Lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

4.2.1 Allmänt

Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. innehåller bestämmelser om sysselsättning för och bistånd till bl.a. utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flyktning enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen (asylsökande). Bestämmelserna tillämpas också på personer som 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 i Sverige.

Enligt 2 § LMA har Migrationsverket huvudansvaret för mottagandet av denna grupp och ska för detta ändamål driva förläggningar, så kallade anläggningsboenden. Migrationsverket kan även uppdra åt andra att driva förläggningar.

Migrationsverket ska enligt 3 § första stycket erbjuda asylsökande och personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, med undantag för ensamkommande barn, plats på en förläggning. En utlänning som inte önskar utnyttja en erbjuden plats på en förläggning ska ändå registreras vid en sådan enligt 3 a § första stycket.

Migrationsverket ansvarar för bistånd till asylsökande och personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, oberoende av om de vistas på en förläggning eller bor på egen hand.

Asylsökande och personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd har enligt 13 § möjlighet att få bistånd i form av logi, dagersättning och bistånd för angelägna behov (särskilt bidrag). Vidare kan den som ordnar bostad på egen hand i särskilda fall få ett bidrag till bostadskostnaden (bostadsersättning) enligt 16 §. Den som omfattas av lagen har enligt 1 § andra stycket inte rätt till förmåner av motsvarande karaktär enligt socialtjänstlagen (2001:453).

För ensamkommande barn ska Migrationsverket, enligt 3 § andra stycket, i stället för att erbjuda plats på ett anläggningsboende anvisa en kommun som ska ordna boendet. När Migrationsverket har anvisat en kommun ska barnet anses vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen. En kommun får enligt 2 § andra stycket anordna boenden för ensamkommande barn.

4.2.2 Särskilt om personer med tillfälligt skydd

Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. gäller för personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd och som inte är folkbokförda här i landet. Till skillnad

från vad som gäller för asylsökande, omfattas denna grupp alltså av lagen även efter den tidpunkt då uppehållstillstånd beviljas. Lagen upphör att gälla för dessa personer först om de blir folkbokförda. Enligt 4 § andra stycket folkbokföringslagen (1991:481) ska personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd inte folkbokföras, om personen kan antas komma att vistas i landet med stöd av det beviljade tillståndet under kortare tid än tre år. Det betyder att personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd har rätt till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. under hela tiden de har ett sådant uppehållstillstånd, i upp till tre år.

Det är Migrationsverket som har det huvudsakliga ansvaret för insatser enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Med det följer bl.a. att Migrationsverket, enligt 3 § första stycket, ska erbjuda personerna plats på en förläggning. En kommun ska dock enligt 3 a § tredje stycket lämna bistånd enligt den lagen till personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd om de vistas i kommunen och om biståndet behövs till dess att Migrationsverket tar över ansvaret för att bistånd lämnas. Migrationsverket har, enligt 3 § andra stycket, inte möjlighet att anvisa en kommun som ska ordna boende för personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd till en kommun, med undantag för ensamkommande barn.

4.3 Bosättningslagen

Lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningslagen) innehåller bestämmelser om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning genom anvisning till en kommun. Lagen gäller enligt 2 § en nyanländ som har beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, om det har beviljats enligt 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 §, 12 kap. 18 §, eller 21 eller 22 kap. utlänningslagen. Enligt förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningsförordningen) ska endast nyanlända som vistas vid Migrationsverkets anläggningsboenden och kvotflyktingar omfattas av anvisning.

Personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd kommer som huvudregel inte att anses bosatta här och därmed inte bli folkbokförda. De kan följaktligen inte omfattas av anvisning till en kommun för bosättning enligt bosättningslagen.

4.4 Den kommunala självstyrelsen och kommunernas befogenheter

Bestämmelser av betydelse för den kommunala självstyrelsen finns på flera ställen i regeringsformen (RF). I 1 kap. 1 § RF anges att den svenska folkstyrelsen förverkligas bland annat genom kommunal självstyrelse. Enligt 1 kap. 7 § RF finns det i riket kommuner på lokal och regional nivå. I 14 kap. 2 § regeringsformen anges att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Närmare bestämmelser om detta finns i lag. På

samma grund sköter kommunerna även de övriga angelägenheter som bestäms i lag. Bestämmelsen tar sikte på både kommuner och regioner. Någon reglering av vilka uppgifter som kommunerna har finns inte i regeringsformen. I 8 kap. 2 § första stycket 3 anges dock att föreskrifter om grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer, för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden ska bestämmas i lag, det vill säga av riksdagen. Riksdagen har dock enligt 3 § i samma kapitel möjlighet att, med vissa undantag, bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter enligt 2 § första stycket 3.

Kommunallagen (2017:725), KL, reglerar bl.a. kommunernas angelägenheter och grundläggande befogenheter. I lagen finns bestämmelser om kommuners organisation och beslutsfattande. Lagen utgör genom dessa regler grunden för förverkligandet av den kommunala självstyrelsen enligt regeringsformen. Bestämmelser om vilka uppgifter kommunerna har finns också i andra lagar, exempelvis i socialtjänstlagen och skollagen (2010:800).

Enligt 2 kap. 1 § KL får kommuner och regioner själva ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar. En första förutsättning för att en åtgärd ska omfattas av en kommuns allmänna kompetens är att den har anknytning till kommunens medlemmar eller till dess område. Kommunmedlem är enligt 1 kap. 5 § KL den som är folkbokförd i kommunen, den som äger fast egendom i kommunen eller den som ska betala kommunal skatt där. Medlem av en kommun är också en medborgare i någon av Europeiska unionens medlemsstater (unionsmedborgare) som är bosatt i kommunen men som, enligt 5 § andra stycket folkbokföringslagen (1991:481), inte ska folkbokföras där.

Enligt 2 kap. 2 § KL får kommuner och regioner inte ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, en annan region eller någon annan ska ha hand om.

Högsta förvaltningsdomstolen har i RÅ 1999 ref 67 uttalat att även om ordalydelsen av 2 kap. 1 § KL kan tyckas hindra kommuner från att engagera sig ekonomiskt i verksamhet som ska hanteras av annan, har rättstillämpningen inte alltid gett bestämmelsen en sådan innebörd. Exempelvis har huvudregeln frångåtts när den planerade åtgärden ansetts vara av stort allmänt intresse för kommunen.

Regeringen har bedömt att kommunerna måste ges en behörighet i lag för att anordna boenden för ensamkommande barn, eftersom det enligt 2 § LMA framgår att Migrationsverket, dvs. staten, har huvudansvaret för mottagande och boende för de personer som omfattas av lagen samt att dessa personer har en svag anknytning till kommunens område, en anknytning som uppkommer först efter det att personen anvisats till kommunen (jfr prop. 2005/06:46 Mottagande av ensamkommande barn s. 44 f.). Riksdagen har inte invänt mot regeringens bedömning.

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

4.5 Reglering av fördelning för mottagande och ersättning

4.5.1 Fördelning

Lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

För ensamkommande barn ska Migrationsverket, som anges ovan, enligt 3 § andra stycket LMA anvisa en kommun som ska ordna boendet. Detta gäller för samtliga ensamkommande barn. Sedan den 1 april 2016 har regeringen genom olika uppdrag styrt hur fördelningen mellan kommuner ska gå till i syfte att mottagandet av ensamkommande barn ska bli jämnare fördelat mellan landets kommuner. Sedan 2018 regleras förutsättningarna för fördelningen i Migrationsverkets och länsstyrelsernas regleringsbrev, där det bl.a. anges att Migrationsverket ska utarbeta anvisningsandelar som ska användas för fördelning av ensamkommande barn som omfattas av anvisningar till kommunerna. Anvisningsandelarna ska ge en jämn fördelning och ta hänsyn till kommunernas befolkningsstorlek, tidigare mottagande av asylsökande, nyanlända samt mottagande av ensamkommande barn och unga. Det finns en möjlighet att omfördela andelar mellan kommunerna. Länsstyrelserna har i uppdrag att delta i genomförandet av Migrationsverkets uppdrag. Uppdraget ska genomföras efter inhämtande och beaktande av synpunkter från länsstyrelserna och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Fastställda andelar, där andelar som har omfördelats specificeras, ska redovisas till Regeringskansliet.

En kommun kan inte överklaga ett beslut om anvisning av ensamkommande barn.

Bosättningslagen

Enligt 7 § bosättningslagen ska det vid fördelningen av anvisningar mellan kommuner tas hänsyn till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen.

Bosättningsförordningen innehåller närmare bestämmelser om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare som omfattas av bosättningslagen. Enligt 2 § ska Migrationsverket beräkna hur många nyanlända som har behov av bosättning i en kommun under det kommande kalenderåret (mottagandebehov) och en ny beräkning ska göras när det finns skäl för det.

Det antal nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner under ett visst kalenderår samt fördelningen på länsnivå framgår av förordningen (2016:40) om fördelning av anvisningar till kommuner. Migrationsverket ska enligt uppdrag i regleringsbrev föreslå det antal nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner och fördelningen på länsnivå (länstal). I uppdraget ingår att analysera och vid behov justera beräkningen som ligger till grund för fördelningen. Arbetsförmedlingen och länsstyrelserna har i uppdrag att delta i genomförandet av Migrationsverkets uppdrag. Synpunkter från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) ska även inhämtas och beaktas.

Länsstyrelsen ska enligt 5 § bosättningsförordningen på grundval av länstalen besluta om fördelningen mellan kommuner inom länet av antalet nyanlända som ska omfattas av anvisningar under ett visst kalenderår (kommuntal). Vid beslut om kommuntal får, enligt 6 §, kommunernas förutsättningar att tillhandahålla bostäder beaktas utöver de kriterier som anges i bosättningslagen. Av 7 § bosättningsförordningen framgår att kommuntalen också får revideras under innevarande kalenderår efter överenskommelse mellan kommuner inom länet eller närliggande kommuner, under förutsättning att kommuntalen sammantaget inte blir lägre än länstalet. Kommuntalen beslutas i förväg för ett kalenderår i taget. Migrationsverket får enligt 8 § bosättningsförordningen inom ramen för kommuntalen besluta om anvisning i enskilda fall enligt 5 § bosättningslagen.

Kommunens skyldighet att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen får inte överklagas.

4.5.2 Ersättning

Staten har det huvudsakliga ansvaret för mottagande av asylsökande m.fl. och utgångspunkten är att staten ska ersätta kommunerna (och regionerna) för de kostnader som de har för insatser som de är skyldiga att tillhandahålla. En kommun som har lämnat bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har enligt 23 § LMA rätt till ersättning från staten för biståndet. Kommunerna får bl.a. ersättning för mottagandet av ensamkommande barn enligt förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. Ersättningssystemet är uppdelat i flera olika delar för att dels täcka in kostnader för den beredskap som kommunerna måste ha, dels kostnader för de barn som faktiskt tas emot i kommunerna. Förordningen ger också kommunerna rätt till ersättning för det bistånd som den har betalat ut enligt 3 a § tredje stycket LMA, dvs. bistånd till personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och som vistas i kommunen, men där Migrationsverket ännu inte tagit över ansvaret för att bistånd lämnas. Kommuner och regioner får också ersättning för utbildningskostnader och kostnader för hälso- och sjukvård.

5 Överväganden och förslag

5.1 Det behövs regler om anvisning av en kommun för boende med anledning av massflyktsdirektivet

Bedömning: Det finns ett behov av att åstadkomma en så jämn fördelning som möjligt mellan landets kommuner för boende avseende personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. För detta behöver kommunerna få utökade befogenheter att bistå Migrationsverket i

arbetet med att ordna boende. Dessutom behöver Migrationsverket stöd i lag för att kunna anvisa en kommun för boende.

Skälen för bedömningen: Sverige behöver ha beredskap för att ta emot ett mycket stort antal skyddsbehövande med anledning av att EU har aktiverat massflyktsdirektivet till följd av Rysslands invasion av Ukraina. Dessa personer får uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen och omfattas av regleringen enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl., vilket innebär att Migrationsverket ansvarar för mottagande av och bistånd till dem. Det betyder bl.a. att Migrationsverket ska erbjuda personerna plats i anläggningsboende. Eftersom personer med tillfälligt skydd normalt inte blir folkbokförda i Sverige, kvarstår oftast Migrationsverkets ansvar för bl.a. boende för denna grupp under hela den tid de vistas i Sverige med ett sådant tillstånd.

Migrationsverket står inför en mycket stor utmaning i den uppkomna situationen med tusentals personer som är i behov av boende. De platser i anläggningsboende som Migrationsverket ordnar för dessa personer kommer inte att frigöras kontinuerligt, eftersom den som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd inte omfattas av möjligheten till anvisning till en kommun enligt bostättningslagen i samband med beslutet om uppehållstillstånd, vilket är fallet för asylsökande som bor i Migrationsverkets anläggningsboenden och beviljas uppehållstillstånd på någon annan grund. Migrationsverket har inte kapacitet att ordna boende för ett så stort antal människor på kort tid. Situationen är inte heller av kortvarigt slag, utan riskerar att pågå under relativt lång tid.

Det finns också skäl att dra lärdomar av utvecklingen under flyktingsituationen 2015, då vissa kommuner fick ta ett mycket stort ansvar. Det var t.ex. fråga om kommuner som var första ankomstdestination, kommuner där Migrationsverket anskaffade stora anläggningsboenden eller kommuner där det redan bodde familjemedlemmar, släkt eller vänner till asylsökande. (Mer information om lärdomar av den tidigare flyktingsituationen finns i bl.a. SOU 2017:12). Behovet av att kunna styra boendet för personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd för att det ska bli så jämnt fördelat som möjligt mellan kommunerna är således påtagligt. Utan en sådan styrning, finns det risk för att vissa kommuner blir mer belastade än andra när det gäller att ställa om delar av sin verksamhet. En ojämn fördelning mellan kommunerna innebär också en ökad risk för socialt utanförskap och segregation, när många personer med samma bakgrund och behov under kort tid kommer till samma områden.

Eftersom åtgärder enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. är en statlig angelägenhet, har kommunerna med ett par undantag som redovisats ovan inte befogenhet att anordna boende för dem som omfattas av lagens tillämpningsområde (jfr prop. 2005/06:46 s. 44). Vidare saknar Migrationsverket lagliga möjligheter att anvisa en kommun som ska ordna boendet.

För att tillgodose behovet av en så jämn fördelning som möjligt mellan landets kommuner för boenden, i den situation som Sverige nu står inför, behövs en styrning i lag som inbegriper utökade kommunala befogenheter och en lagreglerad möjlighet för Migrationsverket att anvisa en kommun som ska ordna boendet.

5.2 Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. bör kompletteras så att en kommun får anvisas att ordna boendet för personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd

Förslag: En bestämmelse om att Migrationsverket får anvisa en kommun som ska ordna boendet för personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd ska införas i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Bestämmelsen ska kompletteras med en befogenhet för kommunerna att anordna boenden för dessa personer.

Skälen för förslaget: Vid genomförandet av massflyktsdirektivet gjordes bedömningen att personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd som huvudregel inte ska folkbokföras i Sverige och därmed inte heller få tillgång till alla de förmåner som följer av att vara folkbokförd. Bakgrunden till ställningstagandet är att en massflyktsituation typiskt sett är av övergående natur och utgångspunkten därmed är att de som flytt ska återvända till sina hemländer igen (prop. 2001/02:185 s. 86). Med hänsyn till att personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd inte folkbokförs, omfattas de inte heller av bosättningslagen. I stället gäller lagen om mottagande av asylsökande m.fl. för denna grupp.

Som utvecklats i föregående avnitt behövs en styrning i lag för att boende för personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd ska bli så jämnt fördelat som möjligt mellan kommunerna. För att möta behovet av att få fram tillräckligt många boendeplatser till de personer som kommer till Sverige och samtidigt åstadkomma en så jämn fördelning som möjligt mellan kommunerna för sådana boenden bör kommunerna ges utökade lagliga befogenheter att kunna bistå Migrationsverket i arbetet med att ordna boende. Det bedöms också finnas ett behov att kunna anvisa en kommun som ska ordna boende.

För att kunna anvisa en kommun som ska ordna boende till personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd krävs ändringar i någon av de lagar som reglerar mottagande, bosättning eller folkbokföring, dvs. lagen om mottagande av asylsökande m.fl., bosättningslagen eller folkbokföringslagen. Vid valet av i vilken lag ändringarna bör göras framstår det som mest ändamålsenligt att välja en lösning som innebär så små avsteg från det ursprungliga regelverket för genomförandet av massflyktsdirektivet som möjligt. Detta gäller särskilt som avsikten inte är att ändra på systemet förutom vad gäller möjligheten att anvisa en kommun som ska ordna boende. Detta leder till slutsatsen att möjligheten till anvisning bör regleras i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. En sådan reglering innebär att personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd alltså kommer att omfattas av den lagen och således inte att tas emot för bosättning i en kommun i den mening som avses enligt bosättningslagen.

För att det inte ska råda något tvivel om att kommunerna också ska ha möjlighet att anordna boenden för dessa personer föreslås också att det införs bestämmelser som ger kommunerna en sådan utökad befogenhet. I avsnitt 4.4 finns närmare resonemang om kommunala befogenheter och de bedömningar som har gjorts i tidigare propositioner avseende behovet av

lagstöd för att kommuner ska få anordna boenden för sådana utlänningar där staten har huvudansvaret för mottagandet.

Möjligheten att anvisa en kommun som ska ordna boendet är inte avsedd att förändra ansvarsfördelningen mellan stat och kommun på något annat sätt än att kommunerna blir skyldiga att ordna boende för dem. Migrationsverket ska alltså ha huvudansvaret för mottagandet för dessa personer och således även ansvar för övrigt bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

5.3 Bestämmelsernas närmare utformning och placering

Förslag: I lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ska anges att Migrationsverket får anvisa en kommun som ska ordna boende för utlänningar som avses i 1 § första stycket 2. Det ska också anges att en kommun får anordna boenden för detta ändamål. Vad som sägs om förläggningar i lagen ska även gälla sådana boenden.

Skälen för förslaget: Enligt 2 § första stycket LMA ska Migrationsverket ha huvudansvaret för mottagandet av utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och för detta ändamål driva förläggningar. I andra stycket samma paragraf anges att en kommun får anordna boenden för ensamkommande barn som omfattas av 1 § första stycket 1 och 2. Vad som sägs om förläggningar i 14 och 15 §§ ska gälla även sådana boenden.

Innebörden av den bestämmelse som föreslås är att ge Migrationsverket möjlighet att anvisa en kommun som ska ordna boende för personer med tillfälligt skydd trots att personerna inte är folkbokförda. Bestämmelsen ska inte inverka på Migrationsverkets ansvar för bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i övrigt.

Det framstår som ändamålsenligt att placera en bestämmelse om kommunanvisning för personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd i anslutning till den bestämmelse i 3 § första stycket som anger att Migrationsverket ska erbjuda plats på förläggning. Det framgår då att Migrationsverket alltså har huvudansvaret för dessa personer, även om en kommun anvisas för att ordna boendet. Eftersom personerna inte är folkbokförda omfattas de inte av det bosättningsbaserade välfärds-systemet.

Det bör också framgå att en kommun får anordna boenden för detta ändamål. Kommuner har för närvarande inte någon kommunal befogenhet att ordna boenden för denna kategori av utlänningar med undantag för vad som framgår av 3 a § LMA. Vidare bedöms det i nuläget inte vara möjligt att genom frivilliga, och därmed mindre ingripande lösningar i förhållande till kommunerna, säkerställa att fördelningen av boendeplatser blir jämn över landet. Utvecklingen efter flyktingsituationen 2015 visar tydligt på behovet av att kommunerna åläggs ett ansvar att bistå Migrationsverket i arbetet med att ordna boenden för att undvika att en del kommuner hamnar i ett läge där de tar ett oproportionerligt stort ansvar.

Eftersom den föreslagna bestämmelsen bland annat syftar till att bidra till en jämnare fördelning av boendeplatser mellan kommunerna bör det inte vara möjligt för en kommun att fullgöra sin skyldighet genom att erbjuda boende i en annan kommun.

Slutligen bör det även framgå att det som sägs om förläggningar i lagen ska gälla även sådana boenden som anordnas av en kommun. En liknande reglering finns för ensamkommande barn, som innebär att bestämmelserna i 14 och 15 §§ om bl.a. skyldigheten för personer som har logi på en förläggning att under vissa förhållanden betala skälig ersättning för boende och mat gäller även för sådana boenden som en kommun anordnat. Det finns dock skäl att för den nu aktuella gruppen formulera en sådan bestämmelse något bredare, så att det framgår att det som sägs i lagen som helhet om förläggningar ska gälla även sådana boenden som anordnas av en kommun. Detta för att personer med tillfälligt skydd ska anses som boende i anläggningsboende, trots att boendet har anordnats av en kommun.

5.4 Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. bör gälla även de som ansökt om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd

Förslag: Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. ska ändras så att lagarna även omfattar personer som har ansökt om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd.

Skälen för förslaget: Nuvarande ordning innebär att personer som kommit till Sverige inom ramen för massflyktsdirektivet omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. först efter beviljat uppehållstillstånd. Ofta kan ett sådant beslut fattas redan efter ett par dygn efter ansökan. Handläggningstiden kan dock påverkas av om många skyddsökande anländer på kort tid. Under tiden ansökan prövas omfattas utlänningen alltså inte av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. eller lagen om hälso och sjukvård åt asylsökande m.fl. och saknar därmed rätt till bistånd från Migrationsverket och har mer begränsad tillgång till vård. Kommunen har inte heller något ansvar enligt lagen under tiden en ansökan om uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen prövas. Denna ordning kan inte anses tillfredsställande varken för utlänningen, Migrationsverket eller kommunerna. Det framstår i stället som en mer lämplig lösning att de utlännningar som omfattas av massflyktsdirektivet, liksom asylsökande, i stället omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och lagen om hälso och sjukvård åt asylsökande m.fl. redan från den tidpunkt då de ansöker om uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen. Det skulle jämställa denna krets av skyddsbehövande med andra som söker skydd och bl.a. betyda att Migrationsverkets ansvar för att lämna bistånd inträder vid en tidigare tidpunkt. Det skulle även bidra till att förkorta den tid ett ensamkommande barn behöver tillbringa i en ankomstkommun innan

anvisning kan ske till en kommun som ska ordna boende. En sådan förändring föreslås därför i dessa lagar.

5.5 Beslut om anvisning av en kommun som ska anordna boende bör inte kunna överklagas

Förslag: Ett beslut om anvisning av en kommun som ska anordna boende för utlänningar som avses i 1 § första stycket 2 LMA ska inte få överklagas.

Skälen för förslaget: I 22 § LMA finns regler om överklagande av beslut enligt lagen. Av första stycket framgår att Migrationsverkets eller socialnämndens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, men att Migrationsverkets beslut om anvisning av ensamkommande barn dock inte får överklagas. I förarbetena anges att ett barn som anvisats till en kommun måste kunna räkna med att faktiskt tas emot där. Ett beslut om anvisning bör därför inte vara överklagbart (prop. 2012/13:162 s. 20). Den föreslagna möjligheten för Migrationsverket att anvisa en kommun som ska anordna boende för utlänningar som avses i 1 § första stycket 2 LMA, bör av samma skäl inte heller få överklagas.

5.6 Förhållandet till vissa andra bestämmelser

Bedömning: Det kan finnas skäl för att i ett annat sammanhang överväga om förslaget till ändring i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. medför ett behov av att göra anpassningar i bestämmelserna om anvisning enligt bosättningslagen.

Skälen för bedömningen: I utkastet till lagrådsremiss föreslås en ändring av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som innebär att Migrationsverket ges möjlighet att anvisa en kommun att ordna boende för personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Motiven bakom den lagtekniska lösningen utgår från de överväganden som gjordes vid genomförandet av massflyktsdirektivet (prop. 2001/02:185). Det är emellertid inte möjligt att nu överblicka hur situationen kommer att utvecklas för de personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd som finns i Sverige. Sådana tillstånd hindrar inte heller att en ansökan om uppehållstillstånd på någon annan grund görs senare. I samband med att en person blir folkbokförd kan alltså den som redan bor i en kommun, som anvisats att ordna boende enligt de föreslagna reglerna i lagen om mottagande av asylsökande m.fl., komma att omfattas av en anvisning enligt bosättningslagen. Hur den föreslagna regleringen bör förhålla sig till bestämmelserna om fördelningen av anvisningar mellan kommuner enligt bosättningslagen och tillhörande förordningar behöver analyseras närmare. Det har inte funnits möjlighet att inom ramen för detta lagstiftningsärende behandla dessa frågor. Det görs därför bedömningen att det kan finnas skäl att återkomma till dem i ett annat sammanhang.

5.7 Ersättning till kommunerna

Förslag: Kommuner som har anvisats att ordna boenden för personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd ska ha rätt till statlig ersättning för sina kostnader. Regler om detta ska ges i förordning.

Bedömning: Ersättningen bör lämnas i form av schablonbelopp som avser att täcka de genomsnittliga kostnaderna kommunerna får för att ordna boenden.

Skälen för förslaget och bedömningen: Staten har det huvudsakliga ansvaret för mottagande av asylsökande m.fl. och utgångspunkten är att staten ska ersätta kommunerna (och regionerna) för de kostnader som de har för insatser som de är skyldiga att tillhandahålla. Kommunerna föreslås i utkastet till lagrådsremiss få behörighet att anordna boenden för personer med tillfälligt skydd som omfattas av 1 § första stycket 2 LMA. Enligt 23 § LMA har en kommun som har lämnat bistånd enligt lagen rätt till ersättning från staten för biståndet. Bestämmelser om ersättning bör liksom när det gäller andra kostnader för mottagande av asylsökande ges i förordning. Ersättningssystemet ska utformas så att ersättningen kan betalas ut på ett enkelt sätt och med utgångspunkt att täcka de genomsnittliga kostnaderna och inte ge upphov till onödiga administrativa kostnader för kommunerna. Kommunerna bör därför ersättas genom schablonbelopp.

5.8 Ett bemyndigande avseende fördelning och tidsfrist

Förslag: Regeringen ska, när det gäller personer som omfattas av massflyktsdirektivet, få meddela föreskrifter om

1. antalet utlännningar för vilka det under ett visst år finns ett behov av att anvisa en kommun,
2. prioriteringen vid anvisningar,
3. fördelningen av anvisningar mellan kommuner, och
4. inom vilken tiden kommun ska ordna boende.

Skälen för förslaget: Antalet utlännningar för vilka det finns ett behov av att anvisa en kommun för boende kommer att variera från en tid till annan. Genom att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om antalet utlännningar för vilka det under ett visst år finns ett behov av att anvisa till en kommun för boende, kan fördelningen av skyldigheten att anordna boende mellan Migrationsverket och kommunerna anpassas till aktuella förhållanden. En närmare reglering av anvisningarna behövs även för att ge kommunerna goda planeringsförutsättningar och för att säkerställa en jämn och rättvis fördelning mellan de kommuner som anvisas att ordna boende för de utlännningar som omfattas av massflyktsdirektivet. Det krävs också regler om inom vilken tid en kommun ska uppfylla sin skyldighet att ordna med boendet.

Det bör framhållas att systemet för anvisning av en kommun som ska ordna boendet i viss mån behöver vara flexibelt. Att i lag införa närmare

bestämmelser om anvisningar skulle innebära en detaljreglering som inte medger ett sådant utrymme för anpassningar över tid. När det gäller ordningen med anvisning av en kommun som ska ordna boende bedöms det därför vara lämpligt att sådana föreskrifter regleras i förordning. Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. bör därför kompletteras med ett bemyndigande som möjliggör för regeringen att meddela föreskrifter. Sådana föreskrifter bör få avse antalet utlännningar för vilka det under ett visst år finns ett behov av att anvisa en kommun, prioriteringen vid anvisningar, fördelningen av anvisningar mellan kommuner, och inom vilken tiden kommun ska ordna boende. Det innebär att regeringen kan meddela föreskrifter exempelvis om antalet boendeplatser per län och kommun och om vilka hänsyn som ska tas vid fördelningen. Tidigare och totalt mottagande i kommunen är exempel på faktorer som ska inverka på fördelningen. Föreskrifter om prioritering vid anvisningar kan till exempel omfatta bestämmelser om att personer som bor i eget boende ska prioriteras ned till förmån för personer som bor i anläggningsboende vid anvisning av en kommun som ska ordna boende.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2022.

Bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Skälen för förslaget och bedömningen: Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Det föreslås därför att detta sker den 1 juli 2022. Några särskilda övergångsbestämmelser bedöms inte behövas.

7 Konsekvenser av förslagen

Bedömning: Förslagen i utkastet till lagrådsremiss bedöms leda till ökade kostnader för kommunerna och innebär även en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Inskränkningen bedöms dock som nödvändig och proportionerlig för att uppnå syftet med förslaget. Kommunerna kommer att erhålla statlig ersättning från Migrationsverket för dessa kostnader. Förslagen beräknas rymmas inom de ekonomiska ramarna för 2022. Förslaget att regeringen ges föreskriftsrätt både gällande antalet personer som ska kunna anvisas och hur fördelningen ska ske mellan kommunerna innebär att det är regeringens uppgift att säkerställa att kommunerna får rimliga planeringsförutsättningar om massflyktsdirektivet aktiveras på nytt.

Skälen för bedömningen: Rysslands invasion av Ukraina och EU:s beslut om att massflyktsdirektivets bestämmelser ska tillämpas med den ökning av antalet skyddsbehövande som sökt sig eller förväntas söka sig till

Sverige medför stora konsekvenser för samhället. Syftet med förslagen i utkastet till lagrådsremiss är att åstadkomma en jämnare fördelning av boendet för personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och möjliggöra för kommunerna att i större utsträckning bistå Migrationsverket i arbetet med att ordna boende för dessa personer.

Som framgår i avsnitt 5.7 ska kommunerna kompenseras för sina kostnader med anledning av förslagen. Regler om ersättning och fördelning m.m. kommer att ges i förordning. Förslaget beräknas rymmas inom de ekonomiska ramarna för 2022.

Kommunernas övriga verksamhet, såsom att erbjuda t.ex. skola, vård och omsorg till kommunens invånare, kan komma att påverkas med anledning av de kommande anvisningarna att ordna boendet för personer som får uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. En jämnare fördelning av boendena mellan kommunerna ger dock kommunerna sammantaget bättre förutsättningar att kunna erbjuda dessa välfärdsverksamheter. I vilken omfattning och hur dessa välfärdsverksamheter kommer att påverkas är dock svårt att bedöma inom ramen för detta lagstiftningsärende. Förslaget att regeringen ges föreskriftsrätt både gällande antalet personer som ska kunna anvisas och hur fördelningen ska ske mellan kommunerna innebär att det är regeringens uppgift att säkerställa att kommunerna får rimliga planeringsförutsättningar om massflyktsdirektivet aktiveras på nytt.

Den föreslagna regleringen bedöms innebära en inskränkning i den kommunala självstyrelsen genom att kommunerna åläggs skyldighet att bistå Migrationsverket med att ordna boenden. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (14 kap. 3 § RF). Ändamålet med de här förslagen är att lösa den akuta boendefrågan för personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd som omfattas av massflyktsdirektivet och åstadkomma en jämn fördelning mellan kommuner för boenden avseende utlännningar som omfattas av 1 § första stycket 2 LMA. Utifrån den problembeskrivning som görs i detta utkast till lagrådsremiss bedöms det ändamål som regleringen avser att tillgodose inte kunna uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås. Den mindre ingripande lösningen att låta kommunerna utifrån utökade kommunala befogenheter frivilligt bistå Migrationsverket med boenden bedöms inte kunna leda till en så jämn fördelning som möjligt mellan landets kommuner. Inskränkningen bedöms således nödvändig och proportionerlig för att uppnå syftet med förslaget.

De aktuella förslagen innebär att Migrationsverket behöver bygga upp ett system för att anvisa kommuner som ska ordna boende. Samtidigt minskar behovet av resurser för att anskaffa anläggningsboenden i egen regi. Att bygga upp och tillämpa ett system för att anvisa personer till kommuner bedöms rymmas inom Migrationsverkets ramar 2022.

En jämnare fördelning mellan kommunerna innebär en minskad risk för socialt utanförskap och segregation jämfört med om många personer med samma bakgrund och behov under kort tid kommer till samma områden. Förslagen kan på så sätt även bidra till bättre förutsättningar för att uppnå de integrationspolitiska målen.

8 Författningskommentar

8.1 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 alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser (asylsökande),

2. har *ansökt om* eller 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.

Paragrafen reglerar vilka som omfattas av lagens bestämmelser om sysselsättning och bistånd. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

Första stycket punkt 2 ändras på så sätt att lagens tillämpningsområde utökas till att även omfatta utlänningar som har ansökt om 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. Enligt den hittillsvarande lydelsen omfattas de endast om de beviljats sådana uppehållstillstånd.

2 § Migrationsverket *ska* ha huvudansvaret för mottagandet av utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och för detta ändamål driva förläggningar. Migrationsverket får uppdra åt andra att driva förläggningar.

En kommun får anordna boenden för ensamkommande barn som omfattas av 1 § första stycket 1 och 2. *Det* som sägs om förläggningar i 14 och 15 §§ *ska* gälla även sådana boenden.

En kommun får också anordna boenden för övriga utlänningar som avses i 1 § första stycket 2. Det som sägs om förläggningar i denna lag ska gälla även sådana boenden.

Paragrafen reglerar bl.a. Migrationsverkets ansvar för mottagandet av vissa utlänningar. Övervägandena finns i avsnitt 5.

I *tredje stycket*, som är nytt, utvidgas kommunernas befogenhet att anordna boende till att även omfatta boenden till utlänningar med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd. Vidare görs ett tillägg så att vad som sägs om förläggningar i lagen ska gälla även sådana boenden. Innebörden av detta är att personer med tillfälligt skydd ska anses som boende i anläggningsboende trots att boendet har anordnats av en kommun.

Vissa språkliga ändringar görs också.

3 § Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 ska av Migrationsverket erbjudas plats på en förläggning. *För utlänningar som avses i 1 § första stycket 2 får Migrationsverket anvisa en kommun som ska ordna boendet.*

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

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

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

Paragrafen anger bl.a. att Migrationsverket ska erbjuda vissa utlänningar plats på en förläggning och att ensamkommande barn ska anvisas en kommun för boende. Övervägandena finns i avsnitt 5.

I *första stycket* införs en möjlighet för Migrationsverket att anvisa en kommun som ska ordna boendet för utlänningar som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd. Om Migrationsverket gör en anvisning är kommunen skyldig att ordna boende. Några särskilda krav på typ av boende uppställs inte. Det är upp till kommunen att avgöra hur skyldigheten ska fullgöras i ett enskilt fall. Skyldigheten kan dock inte fullgöras genom placering i en annan kommun.

22 § Migrationsverkets eller socialnämndens beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Migrationsverkets beslut om anvisning av ensamkommande barn *eller anvisning av en kommun för boende för utlänningar som avses i 1 § första stycket 2* får dock inte överklagas.

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

Beslut i fråga om bistånd enligt denna lag gäller omedelbart.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen reglerar rätten att överklaga beslut enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

I *första stycket* görs ett tillägg med innebörden att anvisning av kommun för boende avseende utlänningar som avses i 1 § första stycket 2 inte får överklagas.

23 a § Regeringen får i fråga om utlänningar som avses i 1 § första stycket 2 som inte är ensamkommande barn meddela föreskrifter om

1. det antal utlänningar för vilka det under ett visst år finns ett behov av att anvisa en kommun för boende,
2. prioriteringen vid anvisningar,
3. fördelningen av anvisningar mellan kommuner, och
4. inom vilken tid en kommun ska ordna boende.

Paragrafen, som är ny, innehåller ett normgivningsbemyndigande. Övervägandena finns i avsnitt 5.8.

I paragrafen bemyndigas regeringen att i fråga om utlännningar som avses i 1 § första stycket 2, som inte är ensamkommande barn, meddela föreskrifter om antalet utlännningar för vilka det under ett visst år finns ett behov av anvisning av kommun, prioriteringen av vilka utlännningar som ska omfattas av anvisningar, fördelningen av anvisningar mellan kommuner och inom vilken tiden kommun ska ordna boende. Föreskrifterna kan innehålla sådant som antal boendeplatser per län och kommun och om utlännningar som bor i anläggningsboende ska prioriteras framför dem med eget boende vid anvisning av en kommun samt hur lång tid en kommun har på sig att ordna med boende från det att en anvisning har skett.

8.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

4 § Denna lag omfattar utlännningar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser och som inte är folkbokförda här i landet,

2. har *ansökt om* eller 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,

3. hålls i förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen och som inte har placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, eller

4. vistas här med stöd av tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 15 d § utlänningslagen.

Sådana utlännningar som avses i första stycket 1 eller 2 omfattas av lagen även om de har meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning. Det gäller dock inte en utlännning som håller sig undan så att beslutet inte kan verkställas.

Paragrafen anger vilka utlännningar som omfattas av lagen. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

Första stycket punkt 2 ändras på så sätt att även utlännningar som har ansökt om 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 omfattas av lagens tillämpningsområde. Enligt den hittillsvarande lydelsen omfattas de endast om de beviljats sådana uppehållstillstånd.