

Kommittédirektiv



Översyn av mottagandet av asylsökande ensamkommande barn

Dir.
2011:9

Beslut vid regeringssammanträde den 17 februari 2011

Sammanfattning av uppdraget

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

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

Uppdraget ska redovisas senast den 15 oktober 2011.

Bakgrund

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

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

Den 1 juli 2006 trädde de nu gällande bestämmelserna om ensamkommande barn i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i kraft. Enligt 3 § andra stycket LMA ska Migrationsverket beträffande ensamkommande barn anvisa en kommun som ska ordna ett boende. Migrationsverket ska anvisa en kommun som har en överenskommelse om mottagande av ensamkommande barn med verket. Om det finns särskilda skäl får Migrationsverket anvisa barnet till en kommun som saknar sådan överenskommelse. I propositionen om mottagande av ensamkommande barn (prop. 2005/06:46 s. 49) nämns som ett särskilt skäl att barnet har anhöriga i en kommun som saknar överenskommelse med verket.

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

Bakgrund till lagändringen år 2006

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

Trots en tydlig reglering vad gäller ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och kommunerna i framför allt socialtjänstlagen och lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har påtalats av såväl statliga som kommunala aktörer samt av

frivilligorganisationer att mottagandet av asylsökande ensamkommande barn inte fungerar i enlighet med denna ansvarsfördelning.

Ändrade förutsättningar för mottagandet av asylsökande ensamkommande barn

Det är mer än fyra år sedan reformen om mottagande av asylsökande ensamkommande barn trädde i kraft. Reformen utformades utifrån ett antagande om att cirka 400 ensamkommande barn per år skulle söka asyl i Sverige. Redan samma år som reformen trädde i kraft fördubblades antalet asylsökande ensamkommande barn. Därefter har ytterligare stora ökningsår skett årligen. Ökningar av antalet asylsökande ensamkommande barn har också skett i andra europeiska länder. År 2010 kom 2393 ensamkommande barn till Sverige för att söka asyl. Även under 2011 väntas antalet asylsökande ensamkommande barn (som kommer till Sverige) uppgå till närmare 2 400. Vid reformens ikraftträdande fanns redan erfarenhet av att ta emot ensamkommande barn för boende i grupphem i tio kommuner där Migrationsverket hade sin verksamhet. Utifrån ett antagande om att 400 asylsökande ensamkommande barn skulle anlända årligen bedömdes att cirka 150 platser skulle räcka för att täcka behovet av boende i grupphem. Ökningen av antalet asylsökande ensamkommande barn har inneburit en utmaning när det gäller att få till stånd överenskommelser och bygga upp kompetens och mottagningskapacitet i den utsträckning som behövs. Även om den rätta kompetensen finns inom kommunernas socialtjänst innebär bristen på platser att barnen blir kvar längre i ankomstkommunerna än vad som är lämpligt

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

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

I de överenskommelser som Migrationsverket ingår med en kommun om mottagande av ensamkommande barn ingår ofta ett åtagande för kommunen att tillhandahålla platser såväl under den tid ett ensamkommande barns asylansökan prövas som för tiden efter ett eventuellt beviljat uppehållstillstånd. Cirka 60 till 70 procent av platserna är avsedda för ensamkommande barn som har beviljats uppehållstillstånd.

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

enskild kommuns möjlighet att tillhandahålla platser för asylsökande ensamkommande barn i vissa fall begränsad.

Behov av översyn

Förutsättningarna har förändrats

Antalet asylsökande ensamkommande barn har ökat väsentligt sedan reformen om mottagande av asylsökande ensamkommande barn trädde i kraft den 1 juli 2006. I förhållande till det ökade behovet har inte tillräckligt många överenskommelser om mottagande ingåtts mellan Migrationsverket och kommuner. Bristen på boendeplatser för mottagande av asylsökande ensamkommande barn samt ensamkommande barn som har beviljats uppehållstillstånd har lett till att nästan hälften av de asylsökande barnen befinner sig i ankomstkommunernas tillfälliga boenden. Antalet platser har inte motsvarat behovet och det är viktigt att antalet platser i kommunerna utökas för att möjliggöra att barnens behov av stöd och skydd tillgodoses. Platsbristen har fått negativa konsekvenser för vissa barn som har fått vistas under alltför lång tid i tillfälliga boenden. Dessutom har dessa lösningar fått till följd att kommunerna har behövt anordna dyra boendialternativ som inneburit väsentligt högre utgifter för staten jämfört med boenden i en anvisningskommun med överenskommelser om mottagande. Mot bakgrund av detta finns det anledning att se över i vilken utsträckning det nuvarande systemet behöver förändras. En utgångspunkt är att systemet för mottagande av ensamkommande barn ska vara hållbart över tid och ta hänsyn till barnets bästa vilket också innefattar att hantera ett varierande antal ensamkommande asylsökande barn. En annan utgångspunkt är att nuvarande ordning vad gäller ansvarsfördelningen mellan stat och kommun ska bestå.

Anvisning av ensamkommande barn

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

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

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

Uppdraget

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

anvisning av ensamkommande barn till kommuner ska ske samt redovisa för- och nackdelar med de olika alternativen.

Övrigt

Utredaren ska samråda med den översyn av den statliga ersättningen till kommuner för mottagande av ensamkommande barn, såväl asylsökande som barn som har beviljats uppehållstillstånd, som avses initieras av Justitiedepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet. Utredaren ska också samråda med Migrationsverket, länsstyrelserna och Socialstyrelsen samt med Sveriges Kommuner och Landsting. Utredaren bör vidare samråda med bl.a. ideella organisationer och enskilda kommuner. Utredaren ska integrera ett jämställdhetsperspektiv och ett barnrättsperspektiv samt beakta proportionalitetsprincipen beträffande inskränkning av kommunal självstyrelse (i enlighet med 14 kap, 3 § regeringsformen) i sina redogörelser, analyser och förslag. Utredaren ska ta hänsyn till de ändringar i socialtjänstlagen som kan komma med anledning av prop. 2010/11:49 Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 oktober 2011.

(Justitiedepartementet)