

Lagrådsremiss

Åtgärder för en jämnare fördelning av boende för vissa skyddsbehövande

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 12 maj 2022

Anders Ygeman

Mattias Larsson
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen 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, samtidigt som myndigheten behåller huvudansvaret för mottagandet, ska få anvisa en kommun att ordna boendet för personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, och
- kommunerna ges befogenhet 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 att lagen kompletteras med ett bemyndigande och kriterier för fördelningen.

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 | Beslut | 4 |
| 2 | Lagtext | 5 |
| 2.1 | Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl..... | 5 |
| 2.2 | Förslag till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl..... | 8 |
| 3 | Ärendet och dess beredning | 9 |
| 4 | Bakgrund..... | 9 |
| 4.1 | EU:s massflyktsdirektiv | 9 |
| 4.2 | Allmänt om Sveriges genomförande av massflyktsdirektivet | 9 |
| 5 | Gällande rätt..... | 10 |
| 5.1 | Uppehållstillstånd med tillfälligt skydd..... | 10 |
| 5.2 | Lagen om mottagande av asylsökande m.fl..... | 11 |
| 5.2.1 | Allmänt om lagens innehåll..... | 11 |
| 5.2.2 | Särskilt om personer med tillfälligt skydd..... | 11 |
| 5.3 | Bosättningslagen | 12 |
| 5.4 | Den kommunala självstyrelsen och kommunernas befogenheter..... | 12 |
| 5.5 | Reglering av fördelning för mottagande och ersättning | 14 |
| 5.5.1 | Fördelning | 14 |
| 5.5.2 | Ersättning | 15 |
| 6 | Överväganden och förslag | 15 |
| 6.1 | Det behövs regler om anvisning av en kommun för boende med anledning av massflyktsdirektivet..... | 15 |
| 6.2 | Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. bör kompletteras så att en kommun får anvisas att ordna boendet för personer med tillfälligt skydd..... | 17 |
| 6.3 | Bestämmelsernas närmare utformning och placering..... | 18 |
| 6.4 | Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. bör gälla även de personer som ansökt om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd | 22 |
| 6.5 | Beslut om anvisning av en kommun som ska anordna boende ska inte kunna överklagas | 23 |
| 6.6 | Förhållandet till vissa andra bestämmelser..... | 24 |
| 6.7 | Ersättning till kommunerna | 27 |
| 6.8 | Ytterligare kriterier för fördelningen och ett bemyndigande avseende fördelning och tidsfrist | 28 |
| 7 | Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser..... | 33 |
| 8 | Konsekvenser av förslagen | 34 |
| 9 | Författningskommentar..... | 37 |

| | | |
|----------|--|----|
| 9.1 | Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl..... | 37 |
| 9.2 | Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl..... | 40 |
| Bilaga 1 | Sammanfattning av utkastet till lagrådsremiss | 41 |
| Bilaga 2 | Lagförslagen i utkast till lagrådsremiss | 42 |
| Bilaga 3 | Förteckning över remissinstanserna | 46 |

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.,
2. lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs 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 det ska införas två nya paragrafer, 3 b och 23 a §§, och närmast före 23 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

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

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

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.

¹ Senaste lydelse 2021:769.

² Senaste lydelse 2006:177.

Vad som sägs om förläggningar i 14 och 15 §§ skall gälla även sådana boenden.

Det som sägs om förläggningar i 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

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

Utläningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 ska av Migrationsverket erbjudas plats på en förläggning. *För utläningar 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.

3 b §

Vid fördelningen av anvisningar enligt 3 § första stycket mellan kommuner ska hänsyn tas till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen.

22 §⁴

Migrationsverkets eller socialnämndens beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Migrationsverkets

Migrationsverkets eller socialnämndens beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Migrationsverkets

³ Senaste lydelse 2018:346.

⁴ Senaste lydelse 2013:755.

beslut om anvisning av ensamkommande barn får dock inte överklagas.

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 utlänningen vistades när beslutet fattades.

Beslut i fråga om bistånd enligt denna lag gäller omedelbart.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Bemyndigande

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 en viss period finns ett behov av att anvisa en kommun för boende,

2. prioriteringen vid anvisningar,

3. fördelningen av anvisningar mellan kommuner,

4. vilka kriterier, utöver de som anges i 3 b §, som får beaktas vid fördelningen av anvisningar, och

5. inom vilken tid en kommun ska ordna boende.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

2.2 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.

3 Ärendet och dess beredning

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, 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 upprättades inom Regeringskansliet (Justitiedepartementet) 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. En sammanfattning av utkastet till lagrådsremiss och dess lagförslag finns i *bilaga 1* respektive *bilaga 2*. Utkastet till lagrådsremiss har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringens webbplats (www.regeringen.se) och i Justitiedepartementet (Ju2022/01303).

4 Bakgrund

4.1 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 tredjeland. 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.

4.2 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 uppehållstillstånd med tillfälligt skydd beviljats ska utlänningen, under förutsättning att folkbokföring inte skett, få 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 utlänningen som för andra folkbokförda.

5 Gällande rätt

5.1 Uppehållstillstånd med tillfälligt skydd

Bestämmelser om tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet finns i 21 kap. utlänningslagen (2005:716). Enligt 2 § ska en utlännings person 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 utlännings person 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 utlännings person 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 utlännings personen återvänder självmant har inletts när ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd upphör, får tillståndet för-

längas 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.

5.2 Lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

5.2.1 Allmänt om lagens innehåll

Lagen om mottagande av asylsökande m.fl., LMA, innehåller bestämmelser om sysselsättning för och bistånd till bl.a. utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting 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). 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.

5.2.2 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 en längre tid efter att 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.

5.3 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.

5.4 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 bl.a. genom kommunal självstyrelse. Enligt 1 kap. 7 § RF finns det i riket kommuner på lokal och regional nivå. I 14 kap. 2 § RF 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, dvs. 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 ska betala kommunal skatt där. Medlem av en kommun är också en medborgare i någon av EU:s medlemsstater (unionsmedborgare) som är bosatt i kommunen men som, enligt 5 § andra stycket folkbokföringslagen, 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 befogenhet 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.

5.5 Reglering av fördelning för mottagande och ersättning

5.5.1 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. Enligt bemyndigande i 8 § får regeringen meddela föreskrifter om ytterligare kriterier som får beaktas vid fördelningen av anvisningar.

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 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.

Beslut enligt bosättningslagen får inte överklagas.

5.5.2 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 bistånd som lämnats 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.

6 Överväganden och förslag

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

| |
|--|
| <p>Regeringens bedömning: Boendet för personer med tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet bör fördelas så jämnt som möjligt mellan landets kommuner. Kommunerna bör få utökade befogenheter att bistå Migrationsverket i arbetet med att ordna boende. Migrationsverket bör få stöd i lag för att kunna anvisa en kommun för boende.</p> |
|--|

Utkastets bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna inklusive *SKR* delar bedömningen. *Lidingö, Norrtälje, Täby* och *Vallentuna kommuner* ställer sig dock negativa till att genom tvingande lagstiftning åstadkomma en jämn fördelning.

Skälen för regeringens bedömning: 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 bosättningslagen 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 flykting-situationen 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 flykting-situationen finns i bl.a. SOU 2017:12). Behovet av att kunna styra boendet för personer 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. Regeringen instämmer således i *SKR:s* bedömning att kommunernas befogenheter behöver utökas för att kommunerna ska kunna bistå Migrationsverket i arbetet med att ordna boenden för personer med tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet. För de boenden som det nu är fråga om går det alltså inte att, som *Lidingö, Norrtälje, Täby* och *Vallentuna kommuner* förordar, enbart använda ett mer informellt samarbete med stöd av det befintliga regelverket. Även om ett fortsatt konstruktivt och lösningsinriktat samarbete mellan staten och kommunerna är en avgörande förutsättning för att situationen med anledning av Rysslands invasion av Ukraina ska kunna hanteras på ett bra sätt, bedömer regeringen att det inte är tillräckligt för att uppnå målet om en så jämn fördelning som möjligt. 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 får ta ett oproportionerligt stort ansvar. Regeringen redovisar sin proportionalitetsbedömning i fråga om inskränkningen i den kommunala självstyrelsen i avsnitt 8.

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

Regeringens förslag: Migrationsverket ska få anvisa en kommun som ska ordna boendet för personer med tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet. Bestämmelsen ska kompletteras med en befogenhet för kommunerna att anordna boenden för dessa personer.

Utkastets förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna är positiva till förslagen. *Ödeshögs kommun* motsätter sig att man särskiljer personer som är här enligt massflyktsdirektivet från asylsökande.

Skälen för regeringens förslag: 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). Regeringen kan ha viss förståelse för den ståndpunkt som framförs av *Ödeshögs kommun* och anser att olika grupper så långt det är möjligt och lämpligt ska behandlas lika, men anser samtidigt att det i det här sammanhanget är mindre lämpligt att frånga de principiella vägval som gjordes i samband med genomförandet. Med hänsyn till att personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd inte folkbokförs, omfattas de inte heller av bostättningslagen. I stället gäller lagen om mottagande av asylsökande m.fl. för denna grupp.

Som utvecklas i föregående avsnitt behövs en styrning i lag för att boende för personer med tillfälligt skydd ska bli så jämnt fördelat som möjligt mellan kommunerna. För att möta behovet av att få fram tillräck-

ligt 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 för personer 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 tillfälligt skydd alltså kommer att omfattas av den lagen och således inte 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 5.4 finns ett 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 utlännningar 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 de aktuella personerna. 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.

6.3 Bestämmelsernas närmare utformning och placering

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

Utkastets förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen Stockholm, SKR, Norrköpings kommun, Malmö Kommun, Södertälje kommun och Göteborgs kommun* anser att det behöver preciseras vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att en anvisning ska få ske, t.ex. om det ska krävas att Migrationsverket inte har ytterligare boenden till sitt förfogande. Utan ett

sådant förtydligande finns det en risk för att ansvaret för boende till personer som omfattas av massflyktsdirektivets bestämmelser i sin helhet läggs på kommunerna. *Göteborgs kommun, Luleå kommun, Länsstyrelsen i Kronobergs län* och *SKR* anser också att det bör framgå av lagtexten att det inte bör vara möjligt för en kommun att fullgöra sin skyldighet genom att erbjuda boende i en annan kommun. Även *Lessebo kommun* efterfrågar ett förtydligande i denna del.

Migrationsverket anser att det kan behöva förtydligas att kommunens befogenhet att anordna boenden för massflyktingar och skyldigheten att efter anvisning av verket ordna boende för en viss massflykting innefattar ansvar för att driva boendet. *Falköpings kommun, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Karlskrona kommun, Kramfors kommun, Stockholms kommun, Ödeshögs kommun, Länsstyrelsen Stockholm, Länsstyrelsen Värmland, Länsstyrelsen Västra Götaland, Bengtsfors kommun, Uppsala kommun, Röda Korset* och *Gotlands kommun* ser ett behov av att nivån för standarden på boendena klargörs. *Migrationsverket, SKR, Myndigheten för delaktighet, Falköpings kommun, Karlstads kommun, Karlskrona kommun, Uppsala kommun* och *Ödeshögs kommun* anser vidare att det bör klargöras vilket stöd enskilda kan förvänta sig under tiden på boendet. Ansvaret för boendeplatser för personer med särskilda behov, t.ex. behov av särskilt anpassat boende, bör också klargöras. *Göteborgs kommun, Luleå kommun, Länsstyrelsen i Västernorrlands län* och *Länsstyrelsen Skåne* pekar också på att boenden för personer med särskilda behov måste säkerställas.

Gotlands kommun och *SKR* framhåller vikten av att kommuner och regioner ges befogenhet att själva bestämma hur och var boenden ska anskaffas.

Östra Göinge kommun anför att det måste förtydligas att *Migrationsverket* inte på egen hand ska få upphandla eller hyra bostäder i en kommun som bistår med att anordna boendeplatser.

Länsstyrelsen i Kronobergs län och *Länsstyrelsen Norrbotten* anser att det behöver klargöras vad som händer om en person inte flyttar in i det anordnade boendet utan direkt väljer boende i annan kommun, eller om en person flyttar från ett boende i en anvisad kommun till en annan kommun. Även *Länsstyrelsen Stockholm* och *SKR* menar att det behöver klargöras vad som gäller om t.ex. en person väljer att flytta till eget boende efter anvisning. *Kramfors kommun* efterlyser förtydliganden kring om en person som tar ett arbete blir utskrivet från *Migrationsverket* och då ska flytta ifrån boendet. Även *Överkalix kommun* önskar förtydliganden kring vad som händer om någon tackar nej till en anvisning.

Länsstyrelsen Västernorrland, Göteborgs och *Luleå kommuner* anser att det är oklart om det är *Migrationsverket* eller kommunen som ska ta emot ersättning för logi från en utlänning som har inkomst av arbete, samt om det fortsatt är *Migrationsverket* som beviljar bistånd i form av logi enligt LMA eller om det är kommunen som beviljar biståndet.

Skälen för regeringens förslag: 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 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 alltjämt har huvudansvaret för dessa personer, även om en kommun anvisas för att ordna boendet. Eftersom personerna inte är folkbokförda omfattas de inte av det bostättningsbaserade välfärdssystemet.

Det bör också i lagen 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. Detta föreslås regleras i ett nytt tredje stycke i 2 § LMA.

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. Regeringen bedömer, till skillnad från bl.a. *Malmö kommun*, att det inte behöver regleras i lag. *Östra Göinge kommun* menar att det måste förtydligas att Migrationsverket inte på egen hand ska få upphandla eller hyra bostäder i en kommun som bistår med att anordna boendeplatser. Eftersom Migrationsverket kommer att behöva ha boenden i egen regi för asylsökande och i viss utsträckning även för personer med tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet är det inte möjligt med en sådan begränsning. Regeringen menar dock att den bestämmelse som föreslås om att det vid fördelningen av anvisningar mellan kommunerna ska tas hänsyn bl.a. till hur många asylsökande som vistas i kommunen, kommer att bidra till att fördelningen blir jämn sett till det totala antalet personer.

Länsstyrelsen Stockholm, SKR, Norrköpings, Södertälje, Malmö och Lessebo kommuner anser också att det är en brist att det inte anges i lagen under vilka omständigheter Migrationsverket får anvisa en kommun som ska ordna boendet. Angående den frågan vill regeringen framhålla att avsikten med möjligheten för Migrationsverket att anvisa en kommun som ska ordna boende och den korresponderande befogenheten för kommunerna att utföra uppgiften är att åstadkomma en jämnare fördelning av personer med tillfälligt skydd mellan landets kommuner. Samtidigt ska Migrationsverket ha viss boendekapacitet för personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd i egen regi. Det är också mot den bakgrunden som det i ändringsförslaget avseende 3 § LMA anges att Migrationsverket får anvisa en kommun, till skillnad från vad som gäller för ensamkommande barn där en anvisning ska göras. Som framgår i avsnitt 6.8 är också avsikten att regeringen i förordning, efter att ha fått underlag från Migrationsverket, ska göra en bedömning av antalet skyddsbehövande som det finns ett behov av att låta Migrationsverket anvisa. Enligt regeringens mening innebär detta en tillräcklig garanti för att ansvaret för boende inte övervältras på kommunerna i större utsträckning än vad som är nödvändigt för att lösa den situation som kan uppkomma till följd av en

hög tillströmning av personer som omfattas av massflyktsdirektivet. Regelverket är således utformat både för att möjliggöra flexibilitet i fråga om behovet av att låta Migrationsverket få hjälp av kommunerna, och för att ge kommunerna goda planeringsförutsättningar. Det bedöms därför inte vara nödvändigt att i lag ange ytterligare förutsättningar för när anvisning ska få ske. Däremot bör, som anges i avsnitt 6.8, lagen kompletteras med kriterier som ska gälla för de enskilda anvisningsbesluten.

Det bör också framgå av lag att det som sägs om förläggningar i lagen ska gälla även sådana boenden som anordnas av en kommun. Som anges i utkastet till lagrådsremiss finns det skäl att för de nu aktuella personerna formulera bestämmelsen så att den hänvisar till samtliga bestämmelser avseende förläggningar. Därigenom säkerställs att Migrationsverket behåller ansvaret för att ekonomiskt bistånd lämnas, trots att boendet anordnas av en kommun. Det innebär, som *Migrationsverket* påpekar, att kommunerna får ett ansvar att driva boendet. Det är således inte fråga om att enbart tillhandahålla ett boende för vilket Migrationsverket sedan ansvarar för driften av. Det betyder i sin tur att kommunerna har samma ansvar för boende för den aktuella gruppen personer, som Migrationsverket har i de fall då verket ansvarar för att anordna boende, vilket flera remissinstanser har efterfrågat förtydliganden av. Ett flertal remissinstanser efterlyser också förtydliganden av ansvaret för boendeplatser för personer med särskilda behov, t.ex. särskilt anpassat boende. Det är upp till rättstillämpningen att avgöra vilka insatser som omfattas av begreppet boende, och vad som kan utgöra bistånd av motsvarande karaktär, och således faller på den aktör som har ansvaret för boendet enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Regeringen kommer dock att ta med sig denna fråga i det kommande förordningsarbetet avseende ersättningar till kommunerna.

Gotlands kommun och SKR framhåller vikten av att kommuner och regioner ges befogenhet att själva bestämma hur och var boenden ska anskaffas. Regeringen instämmer i den bedömningen och menar att det därför inte är lämpligt att nivån för standarden på boendena preciseras närmare i lagstiftningen, vilket har efterlysts av ett flertal remissinstanser. Hur kommunerna väljer att lösa uppgiften måste vara upp till den enskilda kommunen, eftersom förutsättningarna skiljer sig åt i olika delar av landet.

Flera remissinstanser menar att det behöver klargöras vad som gäller om en person tackar nej till en anvisning eller väljer att flytta till eget boende efter anvisning. I likhet med hur det ser ut i dagsläget är det upp till den enskilde att meddela Migrationsverket om denne har behov av bistånd i form av boende. Den enskilde har endast en generell rätt till logi och det är Migrationsverket som avgör om boendetska erbjudas, i statlig regi eller om en kommun ska anvisas att ordna boendet. Om Migrationsverket anvisar en kommun som ska ordna boendet blir det upp till kommunen att avgöra vilket specifikt boende som erbjuds. Detta innebär att en person som tackar nej till en boendeplats, oberoende av vilken, är hänvisad till att ordna sitt boende på egen hand. Det saknas därför skäl att införa någon särskild reglering i denna del.

Bl.a. *Gotteborgs kommun* ställer frågan om det belopp som utlänningen kan få betala enligt 15 § LMA ska tillfalla Migrationsverket eller kommunen. Eftersom Migrationsverket bibehåller huvudansvaret för utlänningen även om boendet anordnas av en kommun är det enligt regeringens mening

mest rimligt att beloppet tillfaller Migrationsverket och kommunernas rätt till ersättning för att ordna boendet kommer inte att minska om personen som kommunen ordnat boende åt får arbete.

SKR efterfrågar om även kommunerna, på samma sätt som Migrationsverket enligt 12 a § LMA, bör ha möjlighet att begära hjälp från Polismyndigheten med att verkställa ett beslut att en utlänning som inte länge har rätt till bistånd i form av logi ska lämna sin plats vid anläggningsboendet. Eftersom även den som anvisats till en kommun ska anses bo i ett anläggningsboende görs bedömningen att Migrationsverket har möjlighet att begära polishjälp för att se till att en person lämnar sitt boende i kommunen när rätten till bistånd enligt LMA upphör. Någon självständig rätt för kommunen att begära sådan hjälp bedöms därför inte behövas. Det kan också nämnas att kommunen även har möjlighet att ansöka om avhysning enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräkning för det fall frivillig avflyttning inte sker.

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

Regeringens 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.

Utkastets förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans invänder mot förslaget. *Migrationsverket* anser att det kan behöva förtydligas att endast utläningar som omfattas av ett av rådet antaget genomförandebeslut om massflyktsdirektivet ska omfattas från tidpunkten för ansökan. *Region Västernorrland* framhåller att det finns andra kategorier av flyktingar vilka i dag inte får samma vård under tiden som de ansöker om uppehållstillstånd. Om målet är en jämlik vård för alla flyktingar bör även dessa kategorier omfattas av lagändringen. *Gotlands kommun* och *Länsstyrelsen i Kronobergs län* vill uppmärksamma riskerna med en ordning som för massflyktingar innebär begränsad tillgång till hälso- och sjukvård och övrig social välfärd. På längre sikt är det troligt att ett ökat vårdbehov uppstår, vilket också *Länsstyrelsen Skåne* uppmärksammar.

Skälen för regeringens förslag: Nuvarande ordning innebär att personer som kommer till Sverige inom ramen för massflyktsdirektivet omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. först efter beviljat uppehållstillstånd. Ofta kan ett sådant beslut fattas redan efter ett par dygn. Handläggningstiden kan dock påverkas av om många skyddssökande anländer på kort tid. Under tiden Migrationsverket prövar om personen har rätt till tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet omfattas utläningen alltså inte av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. eller lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl., utan har i stället möjlighet att få motsvarande bistånd

från Migrationsverket enligt förordningen om inledande bistånd till utlänningar som ansökt om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Under denna tid har utlänningen också mer begränsad tillgång till vård. Kommunen har inte heller något ansvar enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. under tiden som Migrationsverket prövar om en person har rätt till uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Denna ordning kan inte anses tillfredsställande varken för utlänningen, Migrationsverket eller kommunerna. Det framstår i stället som en lämpligare lösning att de utlänningar 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. En sådan ordning, där rätten till bistånd alltså inträder redan när Migrationsverkets prövning av om en person har rätt till uppehållstillstånd med tillfälligt skydd inleds, framstår också som lämpligare än den nuvarande ordningen mot bakgrund av hur massflyktsdirektivet och rådets beslut om att aktivera detta är utformat. 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. Enligt regeringens mening kan den föreslagna ändringen inte tolkas så att den avser andra utlänningar än de som omfattas av ett beslut från rådet att massflyktsdirektivets bestämmelser sätts i kraft.

Som *Region Västernorrland* framhåller finns det andra kategorier av utlänningar som inte ges rätt till vård enligt lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. under tiden som de ansöker om uppehållstillstånd. Detta lagstiftningsärende är av brådskande natur och syftar till att lösa situationen som uppkommit med anledning av Rysslands invasion av Ukraina och omfattar således inte större frågor om rätt till vård. *Gotlands kommun* och *Länsstyrelsen i Kronobergs län* uppmärksammar riskerna med en ordning som innebär begränsad tillgång till hälso- och sjukvård och övrig social välfärd. *Länsstyrelsen Skåne* uppmärksammar också att ett ökat vårdbehov kan uppstå på längre sikt. Även dessa frågor är sådana att de inte omfattas av detta lagstiftningsärende.

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

Regeringens förslag: Ett beslut om anvisning av en kommun som ska anordna boende för utlänningar som avses i 1 § första stycket 2 lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ska inte få överklagas.

Regeringens bedömning: Det är inte nödvändigt att i nuläget införa sanktioner eller andra åtgärder mot kommuner som inte fullgör sina skyldigheter enligt den föreslagna regleringen.

Utkastets förslag stämmer överens med regeringens. Utkastet innehåller ingen bedömning av behovet av sanktioner.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser kommenterar frågorna om överklagande och sanktioner särskilt. *Malmö kommun* och *Nässjö kommun* anser att det är en brist att Migrationsverkets beslut inte får överklagas, medan *Östra Göinge kommun*, *Länsstyrelsen Norrbotten* och *Rädda Barnen* ser positivt på en sådan ordning. *Boverket* anser att det kan diskuteras om överklagandeförbudet är förenligt med grundläggande principer om rätten till domstolsprövning och att motivtexten skulle kunna utvecklas med ett resonemang utifrån dessa principer. *Länsstyrelsen Norrbotten* och *Länsstyrelsen Skåne* anser att det även kan finnas skäl att i lag införa sanktioner eller möjligheter att vidta andra åtgärder mot den kommun som inte fullföljer sitt ansvar.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: 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 av kommunen.

Beslutet om anvisning riktar sig mot kommunen. Den enskilde utlänningen har ingen skyldighet att bo i ett specifikt boende eller i en kommun som Migrationsverket har anvisat. Mot den bakgrunden behöver någon överklagandemöjlighet för den enskilde inte övervägas.

Länsstyrelsen Norrbotten och *Länsstyrelsen Skåne* anser att det kan finnas skäl att i lag införa sanktioner eller möjligheter att vidta andra åtgärder mot den kommun som inte fullföljer sitt ansvar. Regeringen vill peka på det förhållandet att det inte finns några sanktioner knutna till bosättningslagens reglering av anvisningar för boende och att det systemet överlag har fungerat väl. Det har också uppvisats en stor vilja från kommunerna att ta ett gemensamt ansvar för flyktingsituationen med anledning av Rysslands invasion av Ukraina. Regeringens bedömning är därför att det inte i nuläget är nödvändigt att införa sanktioner eller andra åtgärder mot kommuner som inte fullgör sina skyldigheter enligt den föreslagna regleringen.

6.6 Förhållandet till vissa andra bestämmelser

Regeringens 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. Detsamma gäller gränsdragningen mellan lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och socialtjänstlagen och vissa övriga frågor.

Det finns inte förutsättningar att inom ramen för detta lagstiftnings- ärende ta upp frågan om när rätten till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. upphör i olika situationer.

Bestämmelser som ger stöd för informationsutbyte mellan Migrationsverket och kommuner när det gäller anordnande av boende bör ges i förordning.

Utkastets bedömning stämmer delvis överens med regeringens. Utkastet tar dock inte upp frågan om när rätten till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ska upphöra, gränsdragningen mellan lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och socialtjänstlagen eller frågor om informationsutbyte.

Remissinstanserna: *Malmö kommun* och *Gotlands kommun* anser att det är önskvärt att det tydliggörs hur en anvisning enligt förslaget påverkar en anvisning enligt bosättningslagen om utläningen söker och beviljas uppehållstillstånd på annan grund. Även *Länsstyrelsen i Kronobergs län* och *Länsstyrelsen Skåne* lyfter frågan om förhållandet till anvisning enligt bosättningslagen.

Bengtsfors kommun menar att man även bör se över andra delar kopplat till fördelning och bosättning för flyktingar och *Flens kommun* vill poängtera vikten av att regeringen återkommer i andra frågor kopplade till flyktingmottagandet från Ukraina. *Gotlands kommun* anför att en situation där personer med tillfälligt skydd kommer att behöva stanna längre i Sverige kan medföra behov av att se över möjligheterna till sådant som språk- och arbetsfrämjande insatser för vuxna. Även *Stockholms kommun*, *Gävle kommun*, *Lessebo kommun* och *Halmstads kommun* efterlyser tydliggöranden gällande skyddsbehövandes tillgång till bl.a. språkinsatser och andra arbetsfrämjande insatser.

Migrationsverket, *Stockholms kommun* och *Gävle kommun* menar att frågan om vilka sociala insatser som ingår i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. behöver utredas och även *Göteborgs kommun* lyfter frågan om ansvaret för insatser till personer med särskilda behov.

Flera remissinstanser, däribland *Länsstyrelsen Norrbotten*, *Länsstyrelsen Skåne*, *Länsstyrelsen Stockholm* och *Stockholms kommun*, efterlyser en översyn av dagersättningen.

Länsstyrelsen Stockholm, *Länsstyrelsen Västra Götaland* och *Länsstyrelsen Värmland* anser att det finns ett behov av att se över och komplettera uppdraget till länsstyrelserna i förordningen (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare. Uppdraget till länsstyrelserna bör utökas till att även omfatta beredskap och kapacitet i kommunerna att ta emot skyddsbehövande samt insatser för denna grupp.

Migrationsverket anser att det bör övervägas att särskilt reglera när rätten till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. upphör för utläningar som ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd respektive efter tillfälligt skydd. Verket framhåller också, liksom *Göteborgs kommun*, *Luleå kommun* och *Länsstyrelsen i Väster-norrlands län*, att förslagen kräver att verket och kommunerna kan utbyta uppgifter med varandra. Även *SKR* påtalar behovet för kommunerna att kunna lämna uppgifter till Migrationsverket när det finns behov av det.

Skälen för regeringens bedömning

Förhållandet till bosättningslagen och socialtjänstlagen

Motiven bakom den lagtekniska lösningen i lagrådsremissen 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 fördelningar av anvisningar mellan kommuner enligt bosättningslagen och tillhörande förordningar behöver, som flera remissinstanser anser nödvändigt, 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.

När det sedan gäller förhållandet mellan lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och socialtjänstlagen är det en fråga som ingår i uppdraget till Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (dir. 2021:71), Mottagandeutredningen. Utredningens arbete bör inte föregripas. Det saknas dessutom underlag för att göra förändringar som avser detta förhållande i detta lagstiftningsärende.

Frågan om när rätten till bistånd upphör

Med anledning av Rysslands invasion av Ukraina har massflyktsdirektivets bestämmelser aktiverats för första gången. Det är naturligt att det då uppkommer ett behov av att överväga olika frågor av juridisk natur. En sådan fråga är exempelvis när rätten till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. upphör för de som ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Regeringen instämmer i och för sig i *Migrationsverkets* uppfattning att det kan finnas ett behov av att se över den frågan. Det kräver dock överväganden som det inte är möjligt att göra inom ramen för detta lagstiftningsärende, som i princip enbart tar sikte på möjligheten för kommunerna att bistå när det gäller att ordna med boende för de som omfattas av massflyktsdirektivet. Frågan om när olika personkategorier inte längre ska omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och därmed inte längre har rätt till bistånd ingår däremot i Mottagandeutredningens uppdrag.

Uppgiftsutbyte

Som flera remissinstanser, däribland *Migrationsverket* och *SKR*, påpekar kräver det delade ansvaret för att ordna boende för personer med tillfälligt skydd att Migrationsverket och kommunerna kan utbyta information med varandra. För det fall att sådana uppgifter är föremål för sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, behövs sekretessbrytande bestämmelser i lag eller förordning (jfr 10 kap. 28 § OSL). Regeringen avser att återkomma till frågan om utbyte av nödvändiga upp-

gifter i de förordningar som behöver komplettera lagförslagen i lagrådsremissen.

Länsstyrelsernas uppdrag

Länsstyrelsen Stockholm, Länsstyrelsen Västra Götaland och Länsstyrelsen Värmland för fram att det finns ett behov av att se över och komplettera uppdraget till länsstyrelserna i förordningen om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare. Uppdraget till länsstyrelserna bör enligt synpunkterna utökas till att även omfatta beredskap och kapacitet i kommunerna att ta emot skyddsbehövande samt insatser för denna grupp. Regeringen ser att det kan bli aktuellt med uppdrag åt olika aktörer på området och sådana bereds i ordinarie ordning.

Övriga frågor

Sverige befinner sig nu i den inledande fasen av de utmaningar som massflyktsdirektivets ikraftträdande innebär. Om krisen blir långvarig kommer, som också antyds ovan, överväganden rörande ett antal frågor kopplade till exempelvis språkinsatser och arbetsfrämjande insatser att bli nödvändiga. Eftersom lagstiftningen måste tas fram skyndsamt är det inte möjligt att i lagrådsremissen ta ställning till alla frågor som på sikt kan komma att aktualiseras. Vilka åtgärder som kan behövas är heller inte helt klart i nuläget. Regeringen kommer dock att noga följa utvecklingen och vid behov föra en dialog om utvecklingen där berörda aktörer får komma till tals.

6.7 Ersättning till kommunerna

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

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

Utkastets förslag och bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna: Remissutfallet är blandat när det gäller frågan om ersättningen till kommunerna bör ges i form av schablonbelopp. Flera remissinstanser, bl.a. *Falköpings kommun, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Malmö kommun, Södertälje kommun, Täby kommun* och *Umeå kommun*, förordar en lösning där de faktiska kostnaderna i stället ersätts. *SKR* anser att en lösning som bygger på schablonbelopp är att föredra, men att det måste finnas en ventil för kommuner som har särskilt höga kostnader. Den inställningen delas av bl.a. *Gotlands kommun, Fastighetsägarna Sverige, Göteborgs kommun, Halmstads kommun, Länsstyrelsen Skåne, Länsstyrelsen Västra Götaland, Vallentuna kommun, Länsstyrelsen Värmland* och *Östra Göinge kommun*.

Nässjö kommun, Uppsala kommun och *Älvkarleby kommun* tar inte ställning till om ersättningen bör ges i form av schablon eller på annat sätt,

men betonar att det är viktigt att kommunerna kompenseras fullt ut för sina kostnader.

Länsstyrelsen Västra Götaland, Gotlands kommun, Gävle kommun, Karlstads kommun, Kramfors kommun och Luleå kommun framhåller att kommuner bör kunna få ersättning för tomma platser för att ha möjlighet till beredskap. Även bl.a. *Lilla Edets kommun* och *Länsstyrelsen Väster-norrland* anser att kommunerna bör ha möjlighet till ersättning för beredskap. Flera remissinstanser, bl.a. *Norrköpings kommun*, anför att det måste finnas kostnadstäckning för avveckling när kapaciteten ska skalas ner.

Region Östergötland och *Region Västernorrland* anser att det är viktigt att man följer upp kostnaderna för sjukvården.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: 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 lagrådsremissen få befogenhet 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 m.fl. ges i förordning. Som anges i utkastet till lagrådsremiss är utgångspunkten att ersättningssystemet ska utformas så att ersättningen kan betalas ut på ett enkelt sätt och inte ge upphov till onödiga administrativa kostnader för kommunerna. Enligt regeringens mening är ett system med schablonersättningar den modell som har störst förutsättningar att åstadkomma det. Det är också en lösning som många remissinstanser förordar eller inte har någon invändning mot så länge ersättningsnivåerna är sådana att kommunerna kompenseras på ett godtagbart sätt. Kommunerna bör därför, som föreslås i utkastet till lagrådsremiss, ersättas genom schablonbelopp.

Vilka kostnader som ska ersättas genom schablonbelopp och vilka belopp schablonerna ska uppgå till kommer regeringen att återkomma till under det kommande förordningsarbetet. Remissinstansernas synpunkter i dessa delar kommer då att beaktas.

En reglering av ersättningen till kommunerna kommer av naturliga skäl behöva vara på plats när lagförslagen i lagrådsremissen träder i kraft. Behovet av att anvisa kommuner som ska ordna med boende och de individuella förutsättningarna för de personer som kommunerna kommer att ordna boenden för kommer att variera över tid. Regeringen kommer att följa utvecklingen och det är naturligt att det vid behov förs en dialog om utvecklingen och kostnadsläget där berörda aktörer får komma till tals.

6.8 Ytterligare kriterier för fördelningen och ett bemyndigande avseende fördelning och tidsfrist

Regeringens förslag: Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ska kompletteras med en bestämmelse om kriterier för fördelningen av anvisningar mellan kommunerna. Vid fördelningen ska hänsyn tas till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sam-

mantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen.

Lagen ska även kompletteras med ett bemyndigande som innebär att regeringen, när det gäller personer som omfattas av massflyktsdirektivet, ska få meddela föreskrifter om

1. antalet utläningar för vilka det under en viss period finns ett behov av att anvisa en kommun,
2. prioriteringen vid anvisningar,
3. fördelningen av anvisningar mellan kommuner,
4. vilka kriterier, utöver de som anges i 3 b §, som får beaktas vid fördelningen av anvisningar, och
5. inom vilken tid en kommun ska ordna boende.

Utkastets förslag stämmer delvis överens med regeringens. I utkastet föreslås inte någon lagbestämmelse som anger kriterierna för Migrationsverkets beslut om fördelning mellan kommuner eller något bemyndigande om att meddela föreskrifter om vilka kriterier utöver dessa som får beaktas vid fördelningen av anvisningar.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna antingen tillstyrker förslaget i utkastet eller lämnar det utan invändning, däribland *Karlskrona kommun* och *Länsstyrelsen i Kronobergs län*. *Vallentuna kommun* anser att hur kommunerna kommer att påverkas av lagstiftningen inte kan utläsas i tillräcklig mån, eftersom ersättningar och kriterier för fördelning kommer att framgå först senare. Även *Täby kommun* anser att det är viktigt att kommunerna ges möjlighet att ta ställning till vilka parametrar som ska ligga till grund för en eventuell tvingande lagstiftning. *Halmstad kommun* anser att kriterier för fördelningen bör framgå i lagen och att de i grunden bör vara samma som i bosättningslagen. Kommunen anser också att de kriterier som kommer att framgå i förordning måste ta hänsyn till både tidigare och nuvarande mottagande och att befintliga anläggningsboenden ska påverka antalet anvisningar per kommun. *SKR* konstaterar att utkastet endast i liten utsträckning för ett resonemang om föreskrifternas syfte och innehåll. Det är därför av stor vikt att regeringen har en nära dialog med *SKR* och kommunerna i den fortsatta beredningsprocessen.

Länsstyrelsen Västernorrland saknar överväganden och resonemang kring förslaget om att föreskrifterna ska avse antalet utläningar och menar att en ordning med andelar i stället för antal vore att föredra, eftersom förslaget framhåller att anvisningssystemet i viss mån behöver vara flexibelt. Flera remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen Västra Götaland*, efterlyser också klargöranden om hur länge en kommun ska anordna boende.

Länsstyrelsen Stockholm, *Länsstyrelsen i Kronobergs län*, *Länsstyrelsen Norrbottens län* och *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* menar att det regionala perspektivet saknas i utkastet. Länsstyrelserna har deltagit i genomförandet av Migrationsverkets uppdrag för en jämn fördelning av boende för vissa skyddsbehövande och välkomnar ett fortsatt uppdrag efter lagstiftningens införande. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* och *Länsstyrelsen Norrbottens län* anser att antalet skyddsbehövande som omfattas av lagstiftningen bör räknas fram utifrån länsnivå, med uppdrag till länsstyrelserna att ge möjlighet till omfördelning mellan kommuner i

aktuellt län. *Norrköpings kommun* ifrågasätter att det inte ska vara möjligt med justering och omfördelning av läns- och kommunaltalen över länsgräns.

Malmö kommun anser att stabiliteten i det egna boendet behöver värderas om den boendeformen ska nedprioriteras vid anvisningar. Även bl.a. *Länsstyrelsen i Kronobergs län*, *Länsstyrelsen Skåne*, *Länsstyrelsen Värmland*, *Region Gotland* och *Falköpings kommun* ifrågasätter om personer i anläggningsboende bör prioriteras framför dem som bor i eget boende, bl.a. mot bakgrund av ett barnperspektiv.

Angående inom vilken tid kommunerna ska ha skyldighet att anordna boendet anser *Migrationsverket* att tiden bör vara en till två veckor, medan flera kommuner, bl.a. *Stockholms kommun*, anser att två månader bör vara ett riktmärke. *Länsstyrelsen Västernorrland* menar att tidsfristen ur ett barnperspektiv bör vara ett par veckor. Flera remissinstanser, bl.a. *Göteborgs kommun*, anser att oklarheter kring frågan hur lång tid som kommunerna har på sig från anvisning till mottagande gör det svårt att fullt ut ta ställning till förslaget.

Falköpings kommun, *Bengtstors kommun*, *Karlstads kommun*, *Luleå kommun*, *Stockholms kommun*, *Uppsala kommun*, *Överkalix kommun*, *Gotlands kommun*, *SKR*, *Rädda Barnen*, *Röda Korset*, *Länsstyrelsen Stockholm*, *Länsstyrelsen Värmland*, *Länsstyrelsen Västra Götaland* och *Länsstyrelsen Skåne* ser ett behov av att systemen utformas så att antalet flyttar för de enskilda personerna minimeras. *Länsstyrelsen i Norrbotten* och *Länsstyrelsen Västernorrland* vill lyfta alternativet med modellen för anvisning av ensamkommande barn. Eftersom dessa barn redan har anvisats till en kommun under tiden de var asylsökande, anvisas de inte igen enligt bostättningslagen vid en eventuell folkbokföring utan blir så kallat självbosatta i den kommun där de bor.

Skälen för regeringens förslag

Ytterligare kriterier för fördelning införs i lagen

För att fördelningen av Migrationsverkets anvisningar av kommuner som ska ordna boende ska bli så jämn som möjligt och för att det ska vara tydligt vilka kriterier som ska beaktas vid fördelningen mellan kommunerna bör det, som *Halmstads kommun* för fram, på samma sätt som i bostättningslagen införas vissa kriterier för fördelningen i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. En sådan bestämmelse, som inte fanns med i utkastet, föreslås därför i lagrådsremissen. På liknande sätt som anges i 7 § andra stycket bostättningslagen ska vid fördelningen hänsyn tas till kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammanlagda mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen. Regeringen vill framhålla att de kriterier som anges i lagtexten bör vara de kriterier som alltid ska beaktas vid fördelningen av anvisningar. Lagen bör dock inte ges en utformning som utesluter att andra kriterier än de angivna beaktas i något led vid fördelningen. Som framgår nedan föreslås att regeringen bemyndigas att i förordning ange vilka kriterier, utöver de som anges i lagen, som får beaktas vid fördelningen.

Ett bemyndigande behövs

Antalet utläningar 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 utläningar för vilka det under en viss period finns ett behov av att anvisa 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 utläningar 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, utöver de som framgår av den bestämmelse om vissa generella kriterier som föreslås ovan, 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 i huvudsaklig överensstämmelse med vad som anges i utkastet få avse antalet utläningar för vilka det under en viss period finns ett behov av att anvisa en kommun (i utkastet anges i stället tidsperioden ett år), prioriteringen vid anvisningar, fördelningen av anvisningar mellan kommuner, och inom vilken tid en kommun ska ordna boende. Med anledning av förslaget att införa ytterligare kriterier i lagtexten bör av bemyndigandet även framgå att föreskrifter får ges om vilka kriterier utöver de som anges i den bestämmelsen, som får beaktas vid fördelningen av anvisningar.

Utgångspunkter vid förordningsarbetet

Det inte möjligt att redan i lagrådsremissen uttömmande ange hur förfarandet vid anvisning av en kommun som ska ordna boende ska regleras i en kommande förordning. Vissa huvuddrag är det dock möjligt att redovisa. Eftersom det föreslagna bemyndigandet i flera avseenden är utformat med bemyndigandet i 8 § bosättningslagen som förebild är det naturligt att förordningsregleringen till viss del kommer att likna regleringen i bosättningsförordningen. Samtidigt måste beaktas att den situation som kan uppkomma till följd av att ett stort antal personer som omfattas av massflyktsdirektivet söker sig till Sverige innebär att det finns behov av att kunna vida åtgärder snabbare och med större flexibilitet än vad bosättningsförordningen medger. Därför bör som utgångspunkt övervägas att till viss del frånga ordningen med fastställda läns- och kommunal som följer av bosättningsförordningens reglering. Däremot bör regleringen på motsvarande sätt som när det gäller bosättningsförordningen bygga på att regeringen efter underlag från Migrationsverket fastställer det antal utläningar som Migrationsverket får anvisa under en viss period. För att regeringen ska ha goda förutsättningar att bestämma hur många personer som ska anvisas en kommun bör Migrationsverket tillhandahålla prognoser

över det totala mottagandet av personer som beräknas få tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet. Regleringen bör vidare innebära att det ankommer på Migrationsverket att, så snart det är möjligt, utifrån det antal utläningar som framgår av regeringens förordning ta fram en fördelning mellan kommunerna, dvs. bestämma antalet anvisningar per kommun (fördelningstal). Kommunerna och regeringen ska omgående informeras om antalet per kommun. Utifrån fördelningen ska sedan Migrationsverket fatta beslut om att anvisa en kommun att ordna boende åt en utläning i det enskilda fallet.

När det gäller den del av bemyndigandet som avser prioriteringar av anvisningar anges i utkastet till lagrådsremiss att det med stöd av den bestämmelsen kan övervägas bestämmelser om att personer som bor i eget boende ska prioriteras ned till förmån för personer som bor i anläggningsboende i Migrationsverkets regi vid anvisning av en kommun som ska ordna boende. Det ställningstagandet kritiseras av flera remissinstanser som bl.a. menar att det är olämpligt med hänsyn till att det kan leda till inläsningseffekter och att barn och kvinnor blir kvar i olämpliga boendemiljöer.

En prioritering av personer som bor i Migrationsverkets anläggningsboenden har sin bakgrund i syftet med lagförslagen i denna lagrådsremiss, dvs. att införa ett system som möjliggör för kommunerna att bistå Migrationsverket i en situation där verket inte kan klara sitt uppdrag att tillhandahålla tillräcklig kapacitet i anläggningsboenden och samtidigt uppnå en jämn fördelning av personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd mellan landets kommuner. Om personer som bor i eget boende också ska prioriteras, kommer antalet personer som kommunerna behöver ordna boende åt att öka. Personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd som inte längre vill bo i eget boende, har rätt till anläggningsboende och blir då en del av den prioriterade målgruppen.

Som anges i utkastet till lagrådsremiss är tidigare och totalt mottagande i kommunen exempel på faktorer som ska inverka på fördelningen. Att sådana hänsynstaganden ska göras följer nu direkt av den föreslagna bestämmelsen om kriterier för fördelning genom att ett kriterium är antalet asylsökande som vistas i kommunen. Att endast asylsökande nämns ska inte tolkas som att det utesluter möjligheten att också beakta antalet massflyktingar som vistas i kommunerna.

Möjligheten att meddela föreskrifter om inom vilken tid kommunen ska vara skyldig att anordna boende kommenteras av flera remissinstanser. *Migrationsverket* anser att tiden bör sättas till en till två veckor, medan andra remissinstanser, t.ex. *Stockholms kommun*, anser att en längre tid behövs. I 10 § bosättningsförordningen ges kommunerna en tidsfrist om två månader för att ordna med boende. Samtidigt är det angeläget att skapa ett system som möjliggör snabba processer där utläningarna fort kommer till den kommun som ska ordna deras boende. Regeringen ser dock också att kommunerna har behov av goda planeringsförutsättningar. Regeringen kommer att ta hänsyn till dessa olika aspekter vid beredningen av förordningarna. Av betydelse i detta sammanhang har naturligtvis utformningen av ersättningsmodellen.

Som flera remissinstanser för fram är det angeläget att anvisningarna görs med omsorg och med beaktande av intresset att de skyddsbehövande ska behöva flytta i så liten utsträckning som möjligt. Detta gör sig med

särskild styrka gällande i de fall det handlar om barnfamiljer där barnen går i skolan. Regeringen konstaterar att intresset av att ordna boende för alla som har behov av det tillgodoses med den modell som föreslås, även om det i vissa fall kan leda till att en del behöver flytta mellan boenden. Vilka individuella kriterier som kommer att beaktas i det enskilda fallet är en fråga som hanteras i den praktiska tillämpningen.

Det regionala perspektivet

Länsstyrelsen Stockholm, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen Norrbottens län och Länsstyrelsen i Västernorrlands län menar att det regionala perspektivet saknas i utkastet. Länsstyrelserna har deltagit i genomförandet av Migrationsverkets uppdrag för en jämn fördelning av boende för vissa skyddsbehövande och välkomnar ett fortsatt uppdrag efter lagstiftningens införande. Länsstyrelsen i Kronobergs län och Länsstyrelsen Norrbottens län anser att antalet skyddsbehövande som omfattas av lagstiftningen bör räknas fram utifrån länsnivå, med uppdrag till länsstyrelserna att ge möjlighet till omfördelning mellan kommuner i aktuellt län. *Norrköpings kommun* ifrågasätter att det inte ska vara möjligt med justering och omfördelning av läns- och kommuntalen över länsgräns.

Regeringen avser att beakta ett regionalt perspektiv och ett helhetsperspektiv för kommunerna i förordning och uppdrag.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2022.

Regeringens bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser med anledning av lagförslagen behövs inte.

Utkastets förslag och bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna: *Malmö kommun* noterar att det föreslagna ikraftträdandedatumet infaller mitt under semesterperioden och vill understryka vikten av att kommunerna får rimliga planeringsförutsättningar. Det måste också föras en dialog mellan kommunerna och staten om i vilken takt som kommunerna ska ta emot de skyddsbehövande som kommer till Sverige med stöd av EU:s massflyktsdirektiv. *Halmstads kommun* anser att lagen bör träda i kraft tidigast i september 2022. *Länsstyrelsen Värmland* och *Länsstyrelsen Västernorrland* menar att det är angeläget att klargöra hur övergången mellan nuvarande system och tiden fram till dess att lagändringen träder i kraft ska ske, bl.a. gällande ansvarsfördelningen vid anskaffning av boenden samt hur Migrationsverkets dialog med kommunerna ska genomföras.

Region Stockholm anser att det behövs en övergångsbestämmelse med anledning av förslaget att lagen hälso- och sjukvård för asylsökande m.fl. görs tillämplig redan från tidpunkten för ansökan. Detta för att åstadkomma en retroaktiv tillämpning av förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande för de regioner i Sverige

som redan innan den 1 juli låtit utlänningar som omfattas av massflyktsdirektivet få en mer omfattande tillgång till vård än lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande medger redan vid ankomst till Sverige.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Regeringen har förståelse för att kommunerna har ett behov av framförhållning. Men samtidigt är det svårt att överblicka hur läget kommer att utvecklas. Det kan snabbt uppstå en situation med en kraftigt ökad tillströmning av skyddsbehövande. Då måste ett regelverk vara på plats. Det är därför angeläget att lagstiftningen kan träda i kraft så snart som möjligt. Det föreslås därför att detta sker den 1 juli 2022.

Några särskilda övergångsbestämmelser med anledning av lagförslagen bedöms inte behövas. Regeringen utgår ifrån att Migrationsverket kommer att ha en dialog med kommunerna om hur övergången mellan nuvarande system och tiden fram till dess att lagändringen träder i kraft ska ske, vilket efterfrågas av *Länsstyrelsen Värmland* och *Länsstyrelsen Västernorrland*. Regeringen vill här lyfta fram att det under våren har funnits ett uppdrag till Migrationsverket och länsstyrelserna om jämn fördelning vid Migrationsverkets anskaffning av boenden. Det föreslås dessutom en bestämmelse som innebär att det vid fördelningen mellan kommunerna ska beaktas det sammantagna mottagandet av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen.

När det gäller den fråga som *Region Stockholm* tar upp om en retroaktiv tillämpning av förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande så innebär ersättningssystemets utformning att regionerna ersätts för sina genomsnittliga kostnader genom schablonersättningar som beräknas på antalet personer som bor i regionen eller kommunen och som är registrerade hos Migrationsverket vid utgången av varje kvartal, detta gäller även för personer med tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet. Mot denna bakgrund anses det inte finnas ett behov av sådana ändringar som *Region Stockholm* efterfrågar.

8 Konsekvenser av förslagen

Regeringens bedömning: Förslagen leder till ökade kostnader för kommunerna och innebär även en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Inskränkningen är dock nödvändig och proportionerlig för att uppnå syftet med förslaget. Kommunerna kommer att få 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.

Utkastets bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna: *Malmö kommun*, *Stockholms kommun* och *Länsstyrelsen Värmland* anser att det saknas ett barnrättsperspektiv i utkastet till lagrådsremiss. *Länsstyrelsen Stockholm* och *Länsstyrelsen Västra*

Götaland ser behov av en fördjupad konsekvensbeskrivning som också inkluderar ett barn- och rättighetsperspektiv. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* och *Länsstyrelsen i Norrbotten* saknar konsekvensanalyser ur ett mänskliga rättigheter-, barn-, jämställdhets- och hälsoperspektiv. *Länsstyrelsen Skåne* menar att konsekvensanalysen utifrån barnperspektiv, jämställdhet och jämlikhet ytterligare skulle kunna fördjupas. *Länsstyrelsen Värmland* saknar en konsekvensanalys på individnivå, liksom utifrån ett likabehandlings- och jämlikhetsperspektiv. *Länsstyrelsen Västernorrland* saknar en konsekvensbedömning av förslagets eventuella inverkan på aktiv medverkan till bosättning i annan kommun, så kallad social dumpning.

Kammarrätten i Stockholm efterfrågar en mer djupgående analys av behovet att inskränka den kommunala självstyrelsen. *Gävle kommun* menar att det saknas en analys med slutsatser som påvisar att en kommun skulle klara av att ta fram boenden inom sitt geografiska område på ett bättre sätt än Migrationsverket.

Skälen för regeringens bedömning

Konsekvenser för Migrationsverket och kommunerna

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 lagrådsremissen 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 av avsnitt 6.7 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 Migrationsverket 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 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.

Länsstyrelsen Västernorrland saknar en konsekvensbedömning av förslagets eventuella inverkan på aktiv medverkan till bosättning i annan kommun, så kallad social dumpning. Regeringen menar att regleringen inte ger utrymme för sådant agerande eftersom uppgiften att anordna boende inte ska kunna fullgöras genom boende i en annan kommun.

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.

Den kommunala självstyrelsen

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 förslagen i lagrådsremissen är att lösa den akuta boendefrågan för utlännningar som omfattas av 1 § första stycket 2 LMA och åstadkomma en jämn fördelning mellan kommuner för boenden för dessa utlännningar. Beträffande den fördjupande analys av behovet att inskränka den kommunala självstyrelsen som *Kammarrätten i Stockholm* efterfrågar kan det framhållas att regeringen i avsnitt 6.1 bedömer att det är nödvändigt med lagstöd för att kommuner ska ges en utvidgad befogenhet att ordna med boende för personer med tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet, dvs. för att anordna boende även efter den initiala tiden (jfr 3 a § tredje stycket LMA). Det innebär att det hade varit nödvändigt att införa ett sådant lagstöd även om regeringen bedömt att det varit möjligt att uppnå en jämn fördelning endast genom frivilligt samarbete med kommunerna. Även om antalet skyddsbehövande för närvarande understiger det antal som sökte sig till Sverige 2015 kan situationen snabbt förändras. I sammanhanget bör också beaktas att de flesta kommuner som har kommit in med svar på utkastet till lagrådsremiss instämmer i behovet av att på sått som föreslås göra det möjligt för kommunerna att ta ett större ansvar. Ett fåtal kommuner har visserligen ansett att det är tveksamt om den föreslagna inskränkningen av den kommunala självstyrelsen är proportionerlig. Men utifrån de synpunkter som lyfts fram framstår det som att denna kritik främst beror på att omfattningen av kommunernas åtagande kan ha varit svår att bedöma, eftersom det i utkastet till lagrådsremiss inte tydligt anges hur de kommande förordningarna är tänkta att utformas. I avsnitten 6.7 och 6.8 ges nu en något tydligare bild av vilka åtaganden för kommunerna som regleringen kan komma att medföra och hur kommunerna ska kompenseras ekonomiskt. Arbetet med förordningarna kommer också av nödvändighet att genomsyras av ambitionen att inte inskränka den kommunala självstyrelsen mer än vad som är nödvändigt.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen, utifrån den problembeskrivning som görs i lagrådsremissen, att det ändamål som regleringen avser att tillgodose inte kan 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 tillräckligt jämn fördelning mellan landets kommuner.

Konsekvenser för barn, jämställdhet m.m.

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.

Att risken för socialt utanförskap och segregation förväntas minska med anledning av förslagen är positivt för barn. Också syftet med förslagen i lagrådsremissen, att säkerställa en jämn fördelning och att de skyddsbehövande snabbt får tak över huvudet måste anses positivt för barnfamiljer och i övrigt befrämja en god hälsa. Långa väntetider och osäkerhet kring boendet är lika negativt för kvinnor som för män, flickor och pojkar. Förslaget bedöms vara bra för såväl kvinnor som män och bedöms inte ha några nämnvärda konsekvenser för jämställdheten.

I övrigt får lagstiftningen som sådan inte anses påverka barn i någon större utsträckning. I stället är det främst sådana frågor som till följd det föreslagna bemyndigandet eller på annan grund kommer att ges i förordning, dvs. kriterier för anvisning m.m., som har potential att påverka hur ett barn- eller rättighetsperspektiv tillgodoses. En självklar utgångspunkt i förordningsarbetet är att i första hand beakta vad som bedöms vara barnets bästa på det sätt som anvisas i barnkonventionen som sedan den 1 januari 2020 är svensk lag. Det är även en uppgift för Migrationsverket att beakta barnrättsperspektivet och de rättigheter som följer av barnkonventionen vid de enskilda anvisningsbesluten.

9 Författningskommentar

9.1 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 6.4.

Första stycket andra punkten 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 6.2 och 6.3.

I *tredje stycket*, som är nytt, utvidgas kommunernas befogenhet att anordna boende till att även omfatta boenden till utlänningar som har ansökt om eller beviljats 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 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.

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 6.2 och 6.3.

I *första stycket* införs en möjlighet för Migrationsverket att anvisa en kommun som ska ordna boendet för utlänningar som ansökt om eller 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.

3 b § *Vid fördelningen av anvisningar enligt 3 § första stycket mellan kommuner ska hänsyn tas till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen.*

Paragrafen, som är ny, innehåller de generella kriterier om fördelningen av anvisningar mellan kommunerna som Migrationsverket ska ta hänsyn till vid beslut om anvisning till en kommun enligt 3 § första stycket. Övervägandena finns i avsnitt 6.8.

Paragrafen är utformad med 7 § andra stycket bostättningslagen som förebild (jfr. prop. 2015/16:54 s. 20–23). Regeringen får med stöd av 23 a § meddela föreskrifter som preciserar kriterierna för fördelningen ytterligare.

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 utlänningen 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 6.5.

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 en viss period finns ett behov av att anvisa en kommun för boende,*

2. *prioriteringen vid anvisningar,*

3. *fördelningen av anvisningar mellan kommuner,*

4. *vilka kriterier, utöver de som anges i 3 b §, som får beaktas vid fördelningen av anvisningar, och*

5. *inom vilken tid en kommun ska ordna boende.*

Paragrafen, som är ny, innehåller ett normgivningsbemyndigande. Övervägandena finns i avsnitt 6.8.

I paragrafen bemyndigas regeringen att i fråga om utlänningar som avses i 1 § första stycket 2, som inte är ensamkommande barn, meddela föreskrifter om antalet utlänningar för vilka det under en viss period finns ett behov av anvisning av kommun, prioriteringen av vilka utlänningar som ska omfattas av anvisningar, fördelningen av anvisningar mellan kommuner, vilka kriterier, utöver de som anges i 3 b, som får beaktas vid fördelningen av anvisningar och inom vilken tid en kommun ska ordna boende. Föreskrifterna kan innehålla sådant som antal boendeplatser per kommun och om utlänningar 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.

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

4 § 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 *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.

Paragrafen anger vilka utlänningar som omfattas av lagen. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

Första stycket andra punkten ändras på så sätt att även 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 omfattas av lagens tillämpningsområde. Enligt den hittillsvarande lydelsen omfattas de endast om de beviljats sådana uppehållstillstånd.

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 befogenhet 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.

Lagförslagen i utkast till lagrådsremiss

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 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 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 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

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

¹ Senaste lydelse 2021:769.

² Senaste lydelse 2006:177.

2. Vad som sägs om förläggningar i 14 och 15 §§ skall gälla även sådana boenden.

2. Det som sägs om förläggningar i 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

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

Utläningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 ska av Migrationsverket erbjudas plats på en förläggning. *För utläningar 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 utläningar som avses i 1 § första stycket 2* får dock inte överklagas.

Migrationsverkets beslut får överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets utläningen 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 utläningar som avses i 1 § första stycket 2 som inte är ensamkommande barn meddela föreskrifter om

- 1. det antal utläningar 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.

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

Bilaga 2

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 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 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.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

¹ Senaste lydelse 2021:772.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden kommit in från Arbetsförmedlingen, Barnombudsmannen, Bengtsfors kommun, Borlänge kommun, Boverket, Diskrimineringsombudsmannen, Falköpings kommun, Fastighetsägarna Sverige, Filipstads kommun, Flens kommun, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Växjö, Gotlands kommun, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Halmstads kommun, Kammarrätten i Stockholm, Karlskrona kommun, Karlstads kommun, Kramfors kommun, Kungälv kommun, Lekebergs kommun, Lessebo kommun, Lidingö kommun, Lilla Edets kommun, Luleå kommun, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Malmö kommun, Migrationsverket, Myndigheten för delaktighet, Norbergs kommun, Norrköpings kommun, Norrtälje kommun, Nässjö kommun, Oxelösunds kommun, Region Stockholm, Region Västernorrland, Region Östergötland, Rädda Barnen, Skatteverket, Socialstyrelsen, Sorsele kommun, Staffanorps kommun, Stockholms kommun, Svenska Röda Korset, Sveriges Allmännytt, Sveriges Kommuner och Regioner, Söderhamns kommun, Södertälje kommun, Trollhättans kommun, Täby kommun, Umeå kommun, Uppsala kommun, Vallentuna kommun, Värnamo kommun, Älvkarleby kommun, Ödeshögs kommun, Örebro kommun, Östra Göinge kommun och Överkalix kommun.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Arboga kommun, Delegationen för unga & nyanlända till arbete, Falu kommun, Funktionsrätt Sverige, Härjedalens kommun, Oskarshamns kommun, Piteå kommun, Region Jönköpings län, Region Skåne, Riksdagens ombudsmän, Statens skolverko Åre kommun.

Yttranden har också inkommit från: Danderyds kommun, Koordination Norrort, Kungsbacka kommun, Länsstyrelsen i Hallands län, Marith Hesse och Per Bäckström (Partille kommun), Moderaterna, Nacka kommun, Solna kommun, Sundbybergs kommun, Varbergs kommun, Värmdö kommun och Österåkers kommun.