

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2017-11-21

Närvarande: F.d. justitierådet Lennart Hamberg samt justitieråden Erik Nymansson och Anders Eka.

Ändringar i fråga om kommunplacering av ensamkommande barn

Enligt en lagrådsremiss den 9 november 2017 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat 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 socialtjänstlagen (2001:453).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Céline Holmberg.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om ändring i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Det remitterade förslaget innebär att en anvisningskommun inte längre fritt ska kunna besluta om var ett ensamkommande barn ska

placeras. För att placering ska kunna ske i en annan kommun än anvisningskommunen är huvudregeln att en överenskommelse måste träffas med den kommun där placeringen är tänkt att ske. Den föreslagna bestämmelsen utgör en viss begränsning av den kommunala självstyrelsen, även om regleringen kan anses som mindre ingripande eftersom beslutanderätten i dessa frågor ligger kvar på den kommunala nivån.

En mer betydande inskränkning i självstyrelsen innebär förslaget om att placering i en annan kommun i vissa fall ska kunna ske vid synnerliga skäl efter godkännande av en länsstyrelse. Här handlar det om att en statlig förvaltningsmyndighet på regional nivå tar över beslutanderätt från den kommunala sektorn.

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

I förarbetena till bestämmelsen betonas vikten av att det i lagstiftningsprocessen görs noggranna analyser av den påverkan som olika förslag har på den kommunala självstyrelsen och i vad mån skälen för en tänkt reglering motiverar det intrång i självstyrelsen som regleringen innebär. Det framhålls att detta innefattar en skyldighet att undersöka om det syfte som den tänkta regleringen tar sikte på kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt. Om det finns olika möjligheter att nå samma mål bör med hänsyn till den kommunala självstyrelsen den reglering väljas som lägger minst band på självbestämmanderätten.

Det ska alltså under lagstiftningskedet göras en proportionalitetsbedömning inriktad på nödvändigheten av en föreslagen

inskränkning i självstyrelsen. Lagrådets granskning ska ta sikte på frågan om en fullgod prövning av självstyrelseintressena skett.

Frågan om den kommunala självstyrelsen och den proportionalitetsbedömning som föreskrivs i regeringsformen behandlas i remissen. Regeringen anger där att syftet med lagförslaget är att åstadkomma en jämnare fördelning av ansvaret för mottagandet av ensamkommande barn mellan landets kommuner och att detta inte kan uppnås på ett mindre ingripande sätt än enligt förslaget. Någon redogörelse för vilka alternativa åtgärder som skulle kunna tänkas och skälen för varför dessa inte kan anses tillräckliga för att tillgodose det syfte som eftersträvas återfinns inte i remissen.

När det gäller den föreslagna regleringen rörande placering vid fall av synnerliga skäl, där vissa länsstyrelser är tänkta att ha den avgörande beslutanderätten, framstår underlaget för proportionalitetsbedömningen som otillräckligt. Det rör sig här om ett principiellt sett betydelsefullt ingrepp i självstyrelsen och ett utvecklat proportionalitetsresonemang med koppling till behovet av denna begränsning saknas.

Frågan om behovet av att på detta sätt göra ingrepp i den kommunala självstyrelsen måste ses i ljuset av att det av allt att döma rör sig om endast ett mycket begränsat antal fall per år där behovet av att stödja sig på bestämmelsen om synnerliga skäl kan förväntas uppkomma. Att det sannolikt förhåller sig på det sättet har också bekräftats vid lagrådsföredragningen.

Till bilden hör vidare att det inte i remissen lämnas någon närmare redogörelse för vilka problem som regeringen förutser om regleringen inte införs. Och framför allt saknas en beskrivning av

alternativa regleringssätt och skälen till varför inte något av dessa alternativ är möjliga att välja i stället.

Med tanke på de få fall som det alltså torde röra sig om varje år skulle det exempelvis kunna övervägas att låta anvisningskommunen fatta beslut om placering i en annan kommun under förutsättning att anvisningskommunen gör bedömningen att synnerliga skäl föreligger. Bestämmelsen om synnerliga skäl skulle därtill kunna konkretiseras så att den bedömning som kommunen ska göra ges något tydligare ramar. Detta borde kunna utgöra ett tillräckligt skydd mot ett missbruk av systemet.

Enligt den av Lagrådet nu skisserade lösningen skulle 3 § tredje stycket 3 kunna lyda ungefär enligt följande och paragrafens fjärde stycke utgå.

3. en överenskommelse enligt 1. inte kunnat ingås och det med hänsyn till barnets vårdbehov eller andra omständigheter finns synnerliga skäl.

Under alla förhållanden bör en tillfredsställande redovisning av den proportionalitetsbedömning som ligger bakom förslaget om krav på godkännande av länsstyrelse presenteras under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.