

Regeringskansliet
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Departementspromemorian Ändring i fråga om sysselsättning för asylsökande och kommunplacering av ensamkommande barn (Ds: 2016:21)

(Ert dnr A2016/01333/I)

Migrationsverket har beretts tillfälle att yttra sig över departementspromemorian ”Ändringar i fråga om sysselsättning till asylsökande och kommunplacering av ensamkommande barn”. Migrationsverket välkomnar regeringens avsikt att genom förslaget försöka skapa en jämnare fördelning av ensamkommande barn i landets kommuner men vill framföra följande synpunkter rörande de förändringar som föreslås.

Möjlighet att omplacera ett ensamkommande barn

Av förslaget till ny lydelse av 3 § tredje stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. framgår att en kommun har möjlighet att placera ett barn i en annan kommun om kommunerna ingått en särskild överenskommelse. 2006 skedde en stor förändring genom att ansvaret för boendet för ensamkommande barn gick över från Migrationsverket till kommunerna. Motivet till förändringen var att den kompetens, erfarenhet och det stöd som krävdes för att möta barn i utsatta situationer fanns inom kommunernas socialtjänst. Genom nu gällande förslag att begränsa kommunernas placeringsmöjligheter kommer socialtjänstens ansvar för placeringar av barn att innebära att det görs en skillnad mellan placeringar av ensamkommande barn och andra barn och unga i behov av placering. Migrationsverket vill påpeka att det är viktigt att de begränsningar som föreslås i promemorian gällande kommunernas möjlighet att placera ett ensamkommande barn i en annan kommun än anvisningskommunen såväl måste utgå från principen om barnets bästa och socialtjänstens ansvar att hitta bästa lösning för ett barn i behov av placering som regeringens mål att skapa en jämnare fördelning av antalet ensamkommande i landets kommuner.

Det finns en generell risk med nuvarande förslag att fler ensamkommande barn blir kvar i ankomstkommunen under en längre tid på grund av att den kommun som anvisats av Migrationsverket har svårt att ta emot sina anvisningar för att de inte kan hitta snabba boendelösningar. Idag har

Migrationsverket i uppdrag att omedelbart anvisa ett ensamkommande barn som sökt asyl i Sverige till en kommun. I normalfallet sker anvisningen redan samma dag eller dagen efter det att barnet sökt asyl i Sverige. Anvisningskommunens ansvar inträder en till två dagar efter att anvisningen gjorts. Om kommunernas möjligheter att placera barnen i annan kommun begränsas kan det bli svårare för kommunerna att hitta snabba boendelösningar. Ett alternativ skulle då vara att förlänga tiden mellan att en anvisning görs och att denna träder i kraft. Det skulle innebära att anvisningskommunen får längre tid på sig att planera sitt mottagande. Samtidigt skulle det innebära att ankomstkommunens ansvar förlängs.

Länsstyrelsens ansvar

Migrationsverket vill uppmärksamma departementet om att förslaget att länsstyrelserna får ansvaret för att godkänna placeringar inom länet innebär att det kommer bli stora skillnader i möjlighet att hitta lösningar för ensamkommande barn i behov av placering i annan kommun än anvisningskommunen för en anvisningskommun inom ett stort respektive litet län. Den samverkan som finns idag för att hitta bästa lösning för placering av ett ensamkommande barn i en annan kommun än anvisningskommunen följer inte alltid länsgränserna.

Migrationsverket anser även att det inte är uppenbart att länsstyrelserna är de mest lämpade myndigheterna för denna uppgift. Det uppdrag som myndigheterna idag har omfattar beredskap och kapacitet av övergripande karaktär medan ett beslut om att godkänna placering i en annan kommun rör sig om beslut på individnivå. När Inspektionen för vård och omsorg (IVO) bildades i juni 2013 övergick mycket av ansvaret, och därmed även kompetensen, för tillsyn och tillståndsprövning inom det sociala området till den myndigheten.

Kopplingen till statlig ersättning

Enligt departementspromemorian kommer de begränsade möjligheterna att placera ett barn i en annan kommun än anvisningskommunen att öka möjligheten till automatiserade ersättningar. För att underlätta handläggningen av statlig ersättning när en anvisningskommun placerar ett ensamkommande barn i en annan kommun enligt överenskommelse bör det finnas ett formkrav på en sådan överenskommelse, med hänvisning till 2 a kap. 10 § SoL, som en förutsättning för att ersättning ska kunna betalas ut.

En anvisningskommun har också möjlighet att placera ett barn i en annan kommun utan överenskommelse om placeringen görs med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) eller med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) när barnet har ett motsvarande vårdbehov. Migrationsverket anser att det finns en risk att det blir svårt för en kommun att avgöra vad som ska anses som ”motsvarande vårdbehov” enligt SoL. För Migrationsverkets del kan förslaget innebära svårigheter vid bedömningen av rätt till statlig ersättning för faktiska vårdkostnader. Migrationsverket vill här påpeka för departementet att det är av stor betydelse för Migrationsverket att det klart framgår av en kommuns beslut

enligt SoL, att det rör sig om motvarande vård för att underlätta bedömningen av rätt till ersättning för faktiska vårdkostnader.

Förenlighet med mottagningsdirektivet

Vad gäller förslaget att länsstyrelsens beslut, att avslå en kommuns ansökan om att få placera ett ensamkommande barn i en annan kommun i länet, inte är överklagbart ställer sig Migrationsverket tveksamma till att en sådan bestämmelse är förenlig med artikel 26 i Europaparlamentets och Rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (Mottagningsdirektivet). En länsstyrelses avslagsbeslut innebär att anvisningskommunen, som har bedömt att den saknar möjlighet att placera ett barn inom kommunen, blir tvungen att hitta en lösning för ett barn med särskilt vårdbehov i kommunen. Att inskränka rätten att överklaga ett beslut som har så stor betydelse för ett enskilt barn i behov av vård strider troligen mot rätten att överklaga ett beslut enligt artikel 26 Mottagningsdirektivet.

Migrationsverket ställer sig även tveksam till förslaget att placeringar av ensamkommande barn med särskilt vårdbehov kan begränsas till vård i kommuner inom ett län. Med tanke på att det här rör sig om ett utsatt barn som har bedömts var i behov av särskild vård är det tveksamt om den reglering som nu förslås är förenligt med artikel 21 och 24 i Mottagningsdirektivet. Staten har ett överordnat ansvar för att ensamkommande barn erbjuds det boende som barnet är i behov av. Att begränsa möjligheten genom att endast ge möjlighet att placera ett barn med särskilda behov i en kommun inom länet med hänvisning till statens intresse av att anvisningskommunerna ska ta ett större ansvar för att skapa boenden anpassade till ensamkommande barn står troligen i strid med att tillvarata barnets intresse.

Meningsfull vistelse jämfört med etableringsfrämjande åtgärder

I promemorian påpekas behovet av tidiga insatser för en snabb etablering i Sverige. Migrationsverket anser att det tydligare bör framgå att organiserad sysselsättning är en förutsättning inte bara för en framtida etablering, utan också för att personer i asylprocess ska upprätthålla en god hälsa och en trygg boendesituation vilket kan ha en positiv effekt vid en eventuell återvändandeprocess. Migrationsverkets uppdrag är främst att erbjuda en meningsfull väntan under asylprocessen inte att arbeta etableringsfrämjande. Migrationsverkets uppfattning är att en meningsfull väntan är lika viktigt som att kunna arbeta etableringsfrämjande för en lyckad integration.

Ansvarsförändringen för organiserad sysselsättning

Migrationsverket välkomnar promemorians förslag att samtliga paragrafer med koppling till arbetsmiljöansvar och avtal om organiserad sysselsättning upphör. Paragraferna tillkom under en annan tid och har inneburit stort besvär för Migrationsverket att förhålla sig till. Migrationsverket vill dock framföra följande med anledning av den utveckling som skett under de senaste åren på verket.

Migrationsverket har de senaste åren intensifierat arbetet med organiserad sysselsättning. Under våren har verket påbörjat implementering av nya

riktlinjer, tillsatt mer resurser och i allt högre grad avsatt personal för att arbeta med frågan på såväl regional som lokal nivå. Migrationsverket ser redan resultat av arbetet genom en ökning av antalet praktikplatser och ett gott samarbete med studieförbunden kring de folkbildande insatserna för asylökande.

Migrationsverkets arbete är inte enbart en arbetsmarknadsfrämjande åtgärd utan främst en möjlighet att erbjuda asylsökande en meningsfull väntan. Engagemanget hos näringsliv och civilsamhälle har varit stort. Antalet personer som erbjudits praktik har mer än fördubblats under 2016 och med de avsiktsförklaringar Migrationsverket träffat under våren, som tidigast kan få effekt i höst, antas ännu fler asylsökande kunna ges praktik.

Migrationsverket anser mot denna bakgrund att det vore synd om sysselsättningsformen praktik försvinner genom att ansvaret inte åläggs någon aktör i det nya förslaget. En förutsättning för ett effektivt arbete med praktik är att asylsökandes kompetens kartläggs. I vårpropositionen fick Arbetsförmedlingen i uppdrag att utveckla ett kartlägningsverktyg för asylsökande. Migrationsverket hämtar idag in liknande uppgifter för att matcha asylsökande mot praktikplatser men också som del av utredningen av asylansökan. Migrationsverket anser att den myndighet som får ansvaret framöver för praktik också bör ansvara för kartläggningen samt att det bör ske tidigt i processen.

Vidare anser Migrationsverket att ett av de största hindren idag vid samordning av den organiserade sysselsättningen är att verket inte har möjlighet att ge ekonomiskt stöd till andra aktörers verksamhet. Många organisationer är i behov av ekonomiskt stöd till lokaler och annat vilket inte går att ge enligt nuvarande regelverk.

I promemorian anges att det är viktigt att Migrationsverket i sin verksamhet underlättar för andra aktörer att erbjuda insatser för asylsökande och att nå målgruppen med information om insatser. Migrationsverket är den myndighet som har kunskap om vilka de asylsökande är och var de bor. För att verket ska kunna lämna ut sådana uppgifter till andra aktörer som bedriver verksamhet för asylsökande krävs sekretessbrytande bestämmelser.

Informationsinsatser

Migrationsverket tolkar förslaget i departementspromemorian om informationsinsatser som att Migrationsverket även fortsättningsvis ska erbjuda den gruppinformation som verket idag erbjuder alla asylsökande. Gruppinformationen är ett kortare informationspass om en halvdag där den asylsökande får information om bland annat asylprocessen, rättigheter och skyldigheter, viss samhällsinformation och lokal information. Som förslaget ser ut nu anser Migrationsverket dock att det finns en risk att andra samhällsaktörer kommer att ha en annan uppfattning om vad som menas med informationsinsatser och särskilt ”samhällsinformation”. Det vore därför önskvärt att förslaget förtydligas när det gäller vad som avses med informationsinsatser och dess omfattning.

Nedsättning dagersättning

Utgångspunkten för Migrationsverket i arbetet med den organiserade sysselsättningen har varit att deltagande i den organiserade sysselsättningen ska vara frivilligt. Enligt 10 § första stycket 1 LMA får dagersättning sättas ned för en utlänning som fyllt 18 år om han eller hon utan giltigt skäl vägrar att delta i verksamhet enligt 4 § samma lag. Enligt förslaget till lydelse av 4 § samma lag ska Migrationsverket i lämplig omfattning ge dem som avses i 1 § första stycket 1 och 2 tillfälle att delta i informationsinsatser.

Migrationsverket vill här framföra att verket är tveksamma till att nedsättning av dagersättningen, som för närvarande är 24 kr per dag för ensamstående vuxna på boende där mat ingår och 71 kr per dag för ensamstående vuxna på boenden där mat inte ingår, har någon motiverande effekt när det gäller att delta i organiserad sysselsättning. I den mån nedsättningsinstrumentet har effekt är det bättre att använda den möjligheten för att förmå personer att lämna in id-handlingar, snarare än att delta i en organiserad sysselsättning. Vidare kan det finnas en konflikt mellan ett obligatoriskt deltagande i tidiga insatser och att folkbildningen och civilsamhällets aktiviteter bygger på frivilligt deltagande.

För övrigt anser Migrationsverket att det kommer att föreligga praktiska svårigheter för verket att sätta ned dagersättningen. I många fall bedrivs verksamhet för asylsökande av andra aktörer än Migrationsverket. För att nedsättning ska kunna komma i fråga i dessa fall krävs att Migrationsverket har möjlighet att få information från de utförande aktörerna. För Migrationsverkets del är det även viktigt att kunna ge tydlig information till utlänningen för att han/hon ska veta hur han/hon ska gå till väga för att inte riskera att dagersättningen sätts ner. När det gäller informationsinsatserna försvåras det av att gruppinformation är den första muntliga informationen den sökande får. Nedsättning av dagersättning för de som inte deltar i tidiga insatser skulle också innebära ett stort administrativt arbete för Migrationsverket.

Resor

En förutsättning för många asylsökande, för att de ska kunna delta i organiserad sysselsättning är att ersättning för resor betalas ut till dem. Verket betalar idag ut ersättning för resor som är nödvändiga för att sökande ska kunna delta i organiserad sysselsättning med stöd av 4 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Den ny föreslagna ändringen av 4 § ger troligen inte längre möjlighet för verket att ersätta asylsökandes kostnader för resor till studieförbunden, praktikanordnare och andra aktörer involverade i att erbjuda tidiga insatser. Migrationsverket anser därför att det bör förtydligas i förslaget vem som fortsättningsvis har ansvaret för att ersätta kostnader för resor.

Vidare vill Migrationsverket påpeka att det för en effektiv hantering av reseersättning krävs att deltagarnas personuppgifter kan lämnas från utförare till Migrationsverket. Frånvaron av regel om direktöverföring av uppgifter gör att den enskilde får påtala behovet av ersättning och intyga sitt deltagande för Migrationsverket, vilket innebär en ökad belastning på

myndighetens receptioner samt att sökande tvingas att ligga ute med förhållandevis stora summor.

Övergångsbestämmelser

Migrationsverket arbetar för närvarande med individuella praktikavtal som skrivs på upp till sex månader, vilket gör att avtalen kommer att löpa in på 2017. Migrationsverket anser det därför lämpligt att de ändringar i fråga om sysselsättning som föreslås träder i kraft först vid årsskiftet 2017/2018.

Migrationsverket arbetar även med avtal om organiserad sysselsättning med frivilliga om insatser och stöd till verksamhet som bedrivs av civilsamhället. Verkets avtal kan när som helst sägas upp men ett ikraftträdande av lagen enligt promemorian utan övergångsbestämmelser skulle innebära ett avbrott för de insatser många individer är engagerade i. Dessa avtal skrivs med stöd av 6 § LMA.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad ställföreträdande generaldirektör efter föredragning av verksjuristen Karolin Bigsten. I beredningen har nationella experterna Sara Knutson och Jonatan Forsberg, experterna Jonas Doll och Linda Karlsson samt verksjuristen Eva Rimsten deltagit. I den slutliga beredningen har även rättschefen Fredrik Beijer deltagit.

Mikael Ribbenvik
Stf generaldirektör