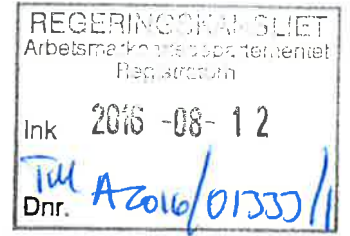




Stockholm den 11 augusti 2016

Regeringskansliet
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm



Dnr A2016/01333/I

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingars yttrande över DS 2016:21: Ändringar i fråga om sysselsättning för asylsökande och kommunplacering av ensamkommande barn

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerad skrivelse och vill med anledning av detta framföra följande.

Sammanfattning

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar (i det följande Rådgivningsbyrån) har huvudsakligen fokuserat på att kommentera förslaget om begränsningar i kommunplacering av ensamkommande barn. I dess nuvarande utformning kan Rådgivningsbyrån inte tillstyrka förslaget då det krävs ytterligare utredning och redovisning av såväl förslagets konsekvenser för barn som dess förenlighet med barnkonventionen.

Vad avser förslaget gällande ändringar i fråga om sysselsättning för asylsökande tillstyrker Rådgivningsbyrån förslaget samt de förändringar i övrigt som föreslås, med de synpunkter som följer nedan.

Innehållet i förslaget

I promemorian föreslås ändringar i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Det föreslås att en kommun som har anvisats att ta emot ett ensamkommande barn endast ska få placera barnet i ett boende i en annan kommun om kommunerna har ingått en särskild överenskommelse om placering. Denna begränsning föreslås inte gälla för placeringar som sker med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) i fråga om barn med motsvarande vårdbehov, eller om det finns synnerliga skäl.

Vidare föreslås att Migrationsverkets ansvar för att ge asylsökande sysselsättning upphör och att Migrationsverket istället ska erbjuda asylsökande möjlighet att delta i informationsinsatser.

Synpunkter avseende begränsningar av möjligheten att placera ensamkommande barn i en annan kommun än den anvisade

I promemorian föreslås bl.a. att det i 3 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) ska föras in ett nytt tredje stycke med bestämmelser som rör förutsättningarna för en anvisningskommun att placera ett ensamkommande barn i en annan kommun.

Bakgrunden till lagförslaget är att antalet ensamkommande barn som söker asyl i Sverige ökat kraftigt de senaste åren. Sammantaget sökte 35 369 ensamkommande barn asyl i Sverige under år 2015. Det kräver att kommunerna har kapacitet avseende såväl lämpliga boenden, som skolor och inom socialtjänsten. Det är tydligt att sådan kapacitet inte har funnits, eller ansetts finnas i flera kommuner. Av det redovisade underlaget framgår att under år 2015 placerades 34 procent av alla asylsökande ensamkommande barn i boenden i andra kommuner än anvisningskommunen.

Det uppmärksammas därmed i förslaget att det finns en risk för att de kommuner där det finns redan etablerade boenden för barn och ungdomar får bära ett oproportionerligt stort ansvar för ensamkommande barn till följd av att andra kommuner väljer att placera ett stort antal barn på dessa boenden. Detta innebär naturligtvis en ojämn fördelning.

För att skapa en jämn fördelning över landet har Migrationsverket tagit fram en ny modell för hur anvisningar ska fördelas mellan länen och kommunerna. Den nya modellen började tillämpas den 1 april 2016. Likaså förlås således en begränsning för en anvisningskommuns möjlighet att placera barn i en annan kommun.

Mot bakgrund av det ovan redovisade anser Rådgivningsbyrån att det finns uppenbara behov av en jämnare fördelning av ansvar såsom det redovisas i förslaget. Detta dessutom då man beaktar de sämre planerings- och samarbetsförutsättningar med olika aktörer som det innebär när barnet eller ungdomen bor i en annan kommun än anvisningskommunen (s.13-14). Det är vidare naturligtvis önskvärt att barn och ungdomar erhåller såväl trygghet som stabilitet.

Däremot är det anmärkningsvärt att förslaget inte innehåller någon djupare barnkonsekvensanalys än den som framgår på s.38. Våra synpunkter på varför utredningen behöver förtydligas och kompletteras i detta avseende följer enligt nedan.

Barnkonsekvensanalys och förslagets förenlighet med barnkonventionen

En barnkonsekvensanalys är en förhandsprövning av vilka konsekvenser ett beslut som berör barn kan få för dem - individuellt eller i grupp. Det handlar om att kartlägga, beskriva och analysera barns behov i förhållande till andra intressen. Riksdagen har den 1 december 2010 antagit den strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige som regeringen har föreslagit i propositionen Strategi för att stärka barnets rättigheter (prop. 2009/10:232). För att stärka barnets rättigheter i Sverige ska all lagstiftning som rör barn utformas i överensstämmelse med barnkonventionen, barnets fysiska och psykiska integritet ska respekteras i alla sammanhang och barn ska ges förutsättningar att uttrycka sina åsikter i frågor som rör dem. Beslut och åtgärder som rör barn ska följas upp och utvärderas utifrån ett barnrättsperspektiv. Barnkonventionens grundläggande principer bör iakttagas i utformandet av all relevant lagstiftning, föreskrifter och allmänna råd, oavsett sakområde (prop. 2009/10:232, s.12).

Det saknas dock i promemorian helt ett resonemang kring i vilken mån förslaget har beaktat barnkonventionens grundläggande principer, i synnerhet principen om barnets bästa och rätten att uttrycka sin åsikt. Därmed är det också för Rådgivningsbyrån svårt att bedöma vilka proportionalitetsbedömningar och avvägningar som har gjorts i detta avseende. Att förslaget uppvisar brister i detta avseende är anmärkningsvärt, inte minst mot bakgrund av att det pågår ett arbete för att göra barnkonventionen till svensk lag.

Migrationsverkets anvisning

Migrationsverket ska så snart det är möjligt efter att ett barn sökt asyl anvisa en kommun som ska ta över ansvaret för boendet och omsorg om barnet (anvisningskommun). För att skapa en jämn fördelning har Migrationsverket tagit fram en ny modell för hur anvisningar ska fördelas mellan länen och kommunerna. Av information från Migrationsverket i detta avseende framgår att det finns tre olika former av anvisningar; utjämnande anvisning (kommun som har lägst måluppfyllelse av sin andel anvisas), platsanvisning (en kommun med ledig plats som motsvarar de behov barnet har) samt anknytningsanvisning (om det finns anhörig eller närstående i en kommun kan Migrationsverket göra en anvisning till den kommunen).

Av skrift till kommuner och länsstyrelser (diarienummer 7.1-206-48694) framgår endast hur andelarna räknats fram baserat bl.a på folkmängd och tidigare antal mottagna nyanlända. Av PM upprättat av enheten för Mottagningsstöd och etablering, daterat den 11 mars 2016, framgår att anvisning sker till den kommun i landet som har lägst måluppfyllelse av sin andel såvida inte en annan kommun anmält en ledig plats som matchar det aktuella barnet avseende ålder och kön eller om det föreligger stark anknytning till annan kommun.

Enligt FN:s barnrättskommitté bör vid valet av omvårdnadsarrangemang för barnet särskild hänsyn tas till såväl barnets ålder och kön som till barnets etniska, religiösa, kulturella och språkliga bakgrund. Barnrättskommittén poängterar också att det bästa för ett barn i en viss utsatt situation inte kommer att vara samma som det bästa för alla andra barn i samma slags situation. Myndigheter och beslutsfattare måste därför ta hänsyn till olika utsatthet för varje enskilt barn eftersom varje barn är unikt och varje situation måste bedömas utifrån det. (CRG/C/GC/6 s. 40 respektive s. 19).

Vid anvisning till kommun bör Migrationsverket särskilt ta reda på barnets individuella behov och så långt det är möjligt tillgodose dessa. Det innebär exempelvis att en ensam flicka inte ska placeras på ett boende med enbart pojkar och att ett barn ska placeras i en kommun där han eller hon har närstående.

Av Migrationsverkets beskrivning, redovisad ovan, förefaller dock fördelningen utifrån *andel* hamna i framkant. Att barns individuella behov inte alltid förefaller beaktas i tillbörlig utsträckning framgår även i ett antal rapporter som publicerats angående situationen för ensamkommande barn. Flera rapporter har exempelvis lyft flickors utsatthet på boendena och vilka begränsningar det innebär i flickans rörelsefrihet och upplevelse av trygghet och säkerhet. Se exempelvis Barnombudsmannens rapport *Barn på flykt (Barns och ungas röster om mottagandet av ensamkommande)* där Barnombudsmannen mött flera flickor som placerats ensamma, eller tillsammans med några få flickor, på boenden där det i övrigt bara bor pojkar. Flickor som har upplevt detta säger att de känner sig särskilt ensamma och utsatta på boendena på grund av att de är flickor (s.11). Att barn placeras utan någon från samma land, språkgrupp eller kön och därmed upplever otrygghet liksom att de särbehandlas i förhållanden till andra barn innebär att Sverige brister i sina åtaganden enligt barnkonventionen (s.12). Barnombudsmannen är starkt kritisk till att flickor placeras på boenden där det bara bor pojkar.

Human Rights Watch publicerade sin rapport "Seeking Refuge - Unaccompanied Children in Sweden" så sent som i juni 2016. Även av denna rapport framgår att flickor placerats ensamma i boenden där bara pojkar bott. "Inappropriate accommodation, such as the placement of lone girls in group housing with boys and multiple relocations, had a profound effect on some of the children interviewed for the report" (s.2). HRW konstaterar vidare att "In keeping with recommendations by the Committee on the Rights of the Child and guidelines issued by the United Nations Children's Fund (UNICEF) and the UNHCR, Swedish authorities should make every effort to base decisions on accommodation for unaccompanied children on their best interests, taking into account their age, gender, background, and any particular vulnerabilities". (UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No.6, para. 40).

Om Migrationsverket inte beaktar ett barns individuella behov vid en anvisning får det konsekvenser i det senare skedet, då anvisningskommunen kan uppmärksamma det som Migrationsverket förbisett. En kommun kan dock inte överklaga Migrationsverkets anvisningsbeslut. Och som följer nedan, förslaget innebär en begränsning i anvisningskommunens möjlighet att placera barnet i en annan kommun.

Placering efter överenskommelse

Förslaget innebär att en kommun endast ska kunna placera ett barn eller ungdom på boende i en annan kommun om kommunerna träffar överenskommelse om det, om inte det föreligger vårdbehov eller synnerliga skäl samt att länsstyrelsen godkännt placeringen.

Utredningen framhåller att det får antas vara fördelaktigt för barnet att bo i den kommun som också har ansvar för honom eller henne. Rådgivningsbyrån delar utredningens uppfattning att det är fördelaktigt av just de aspekter som utredningen lyfter fram. Enligt Rådgivningsbyrån måste det emellertid också finnas utrymme för avvägningar rörande vad som är det bästa för det enskilda barnet.

Grundläggande bestämmelser om placering av barn finns i 6 kap. socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Av 1 kap. 2 § SoL framgår att vid åtgärder som rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas. Vid beslut eller andra åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser för barn ska vad som är bäst för barnet vara avgörande. Vid en placering av barn med stöd av bestämmelserna i SoL, eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) är utgångspunkten att beslutet om placering ska fattas utifrån vad som är bäst för barnet i det enskilda fallet.

Det kan exempelvis uppstå situationer då Migrationsverket i det enskilda fallet inte beaktat ett barns individuella behov vid en anvisning. Det kan också förekomma att barnet har fått kontakt med närstående först efter placeringen. Som förslaget är utformat finns dock inte utrymme för dylika avvägningar om vad socialnämnden anser vara barnets bästa, om inte kommunerna träffar en särskild överenskommelse. Förslagets förenlighet med SoL kan därmed även ifrågasättas.

Vidare måste som framförts inledningsvis förslagets förenlighet med barnkonventionen utredas ytterligare. Vid dylik bedömning måste även barnets åsikter och synpunkter inhämtas. Det kan exempelvis finnas sociala och känslomässiga aspekter som bör tillmätas stor vikt vid bedömningen av vilken kommunplacering som får anses vara den bästa för det enskilda barnet, beroende på individuella omständigheter och behov. Ett barn kan ha nätverk i en kommun och därmed uttrycka starkt önskemål om att få bo i denna kommun.

Det bör i sammanhanget framhållas att upplevelsen av att inte bli lyssnad på och att sakna möjligheten att påverka sin egen situation är nedbrytande i sig. Utan utrymme för avvägning att ta hänsyn till barns önskemål, som i exemplet ovan kan anses väl motiverat, finns en uppenbar risk för ett ökat antal barn som avviker från sina boenden.

Utredningen ser inte att förslaget har några konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män, flickor och pojkar. Detta konstateras i en enda mening utan att problematisera de särskilda frågeställningar som kan uppkomma vid placering av barn, utan hänsyn tagen till annat än den aktuella kommunens kapacitet, eller i förekommande fall, barnets vårdbehov. Särskilda behov av boende kan föreligga just på grund av kön - beroende på sammansättningen av pojkar och flickor på visst boende. I sammanhanget bör flickors särskilda utsatthet lyftas. Som framgår av den inledande redovisningen var 92 procent av de ensamkommande barnen som sökte asyl föregående år pojkar. Det innebär att flickor utgör en extremt liten minoritet.

Av rapporten från Human Rights Watch framgår att myndighetsrepresentanter i Göteborg uttryckt att blandade boenden främjar sunda attityder kring jämställdhet mellan könen. HRW konstaterar att även om blandade boenden i sig inte strider mot internationella standarder, så kan underlåtenhet att uppmärksamma och beakta könsbalansen på enskilda boenden, liksom barns åsikter och utsatthet, göra detta.

“Officials in Gothenburg expressed to Human Rights Watch the view that gender-integrated housing could foster healthy attitudes about gender equality. However, while the availability of gender-integrated housing does not contravene international standards, failing to take into account the gender ratio at particular facilities, and a child’s views and vulnerabilities, may”. HRW, s. 24

Det bör därmed i ökad utsträckning vara så att jämställdhet på boendena eftersträvas men med hänsyn tagen till varje barns individuella behov. Hur detta ska möjliggöras framgår inte av förslaget, då förslaget över huvud taget inte uppmärksammar problemställningen. Denna aspekt måste därför utredas vidare.

Placering utan överenskommelse

Som förslaget är utformat föreslås att ett ensamkommande barn ska kunna placeras i ett boende i en annan kommun, även utan överenskommelse, om placering sker med stöd av LVU eller SoL eller om det finns synnerliga skäl. Vid den senare nämnda placeringen krävs godkännande från länsstyrelsen, och det ska röra sig om ”tunga specifika vårdbehov på grund av fysiska, psykiska eller sociala problem som kräver särskilda insatser” (s. 15 och s. 44).

Enligt Rådgivningsbyrån framgår det inte av förslaget vilka omständigheter och situationer som skulle kunna aktualisera en placering i annan kommun på grund av dessa tunga specifika vårdbehov, i synnerhet på grund av sociala problem, varmed förslaget behöver förtydligas i detta avseende. Det är vidare oklart i vilken utsträckning som en bedömning av vad som är för barnets bästa sker och vilken betydelse som detta kommer att tillmätas. Det krävs förtydligande i detta avseende för att det ska kunna säkerställas att förslaget står i förenlighet med barnkonventionen och principen om barnets bästa.

Synpunkter avseende förslaget att Migrationsverkets ansvar för att erbjuda sysselsättning för asylsökande ändras

Syftet med regeringens förslag är att effektivisera Migrationsverkets handläggningsuppdrag genom att myndighetens ansvar för sysselsättning för asylsökande upphör. I samband med att det införs en ny struktur för tidiga insatser för asylsökande tilldelas länsstyrelserna ett samordnande ansvar.

Rådgivningsbyrån har inget att erinra mot att länsstyrelserna tilldelas detta ansvar. Detta i synnerhet som länsstyrelserna har ansvar för att verka för att det i kommunerna finns beredskap och kapacitet för mottagande av nyanlända, och även för att stärka samverkan mellan kommuner samt kommuner och andra aktörer. Dock behöver förslaget innehåll vidareutvecklas och förtydligas, särskilt beträffande vilka aktörer som förväntas utföra uppdraget. Rådgivningsbyrån noterar att regeringen gett en särskild utredare i uppdrag att föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända samt att det i detta uppdrag ingår att se över den organiserade sysselsättningen. De slutsatser som utredaren kan presentera bör därmed inväntas.

Rådgivningsbyrån delar utredningens uppfattning att det civila samhällets organisationer är en resurs som bör tas tillvara. Det är mycket positivt för enskilda att det civila samhället blir delaktigt så tidigt som möjligt. Det civila samhällets organisationer har vidare tilldelats extra medel för att stärka organisationernas arbete med att ta emot asylsökande. Det är dock viktigt att ansvaret för utbildning och sysselsättning i praktiken inte överläts på frivilliga krafter.

Det civila samhället är onekligen ett viktigt komplement. Det är därför av stor vikt att den verksamhet som är under uppbyggnad i detta avseende, till följd av de extra medel som tillskjutits, och den kompetens som byggs upp försäkras genom en mer långsiktig finansiering.

Avslutande reflektioner

Det är enligt Rådgivningsbyrån nödvändigt att förslaget förenlighet med barnkonventionen utreds vidare samt att en djupare barnkonsekvensanalys genomförs beträffande förslaget i dess helhet. Detta för att säkerställa att varje barns individuella behov kommer att beaktas och så långt det är möjligt tillgodoses om förslaget genomförs. Rådgivningsbyrån vill i detta hänseende inte minst lyfta de behov som kan föreligga för flickor på grund av deras, inte sällan, särskilt utsatta situation.



Anders Sundquist

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar