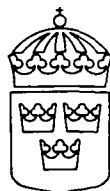


Regeringens proposition

1993/94:94

Mottagande av asylsökande m.m.



Prop.
1993/94: 94

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 25 november 1993

Carl Bildt

Birgit Friggebo
(Kulturdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås flera ändringar som rör mottagandet av asylsökande och utlänningars rätt att vistas i Sverige, bl.a. en ny lag om mottagande av asylsökande m.fl.

Statens invandrarverk skall även i fortsättningen vara huvudman för mottagandet av asylsökande och se till att det finns förläggningar. Driften av alla förläggningar skall vara öppen för entreprenad.

Till skillnad mot vad som gäller i dag skall de asylsökande ha rätt till bistånd oberoende av om de vistas på en förläggning eller bor på egen hand. Statens invandrarverk skall svara för detta bistånd. Om det egna boendet upphör skall Invandrarverket erbjuda plats på en förläggning.

Förslaget innebär vidare att Invandrarverket skall erbjuda asylsökande någon form av sysselsättning under väntetiden. Asylsökande skall under vissa förutsättningar kunna arbeta utan att de anses som arbetstagare i rättsligt hänseende.

En asylsökande skall liksom i dag ha möjlighet att få bistånd i form av logi, dagersättning och bistånd för särskilda behov (särskilt bidrag). Den som ordnar bostad på egen hand skall få ett bidrag till bostadskostnaden. Dagersättningen skall kunna sättas ned för en asylsökande som fyllt 18 år och som utan giltigt skäl vägrar att delta i någon form av sysselsättning. En viss sänkning av dagersättningen föreslås också. Den som omfattas av lagen skall inte ha rätt till förmåner av motsvarande karaktär enligt socialtjänstlagen.

Ansvar för att ge asylsökande sjukvård bör på sikt överföras till landstingen, oavsett om den asylsökande vistas på en förläggning eller har eget boende i en kommun. Nuvarande förläggningssjukvård bör efter en övergångsperiod upphöra.

Vuxna asylsökande bör få samma sjuk- och tandvård som idag och statlig ersättning bör, i enlighet med gällande praxis, lämnas när det föreligger ett behov av omedelbar vård eller sådan vård som inte kan anstå. Asylsökande barn bör i princip få tillgång till samma hälso- och sjukvård som de barn som är bosatta i Sverige. Vid bedömningen av vilken vård och behandling som skall ges bör dock bl.a. det förhållandet att det inte är klart om barnet kommer att stanna i Sverige vägas in. Bestämmelserna om statlig ersättning anpassas till praxis och den föreslagna principen i fråga om asylsökande barn. För andra utlänningar än asylsökande som sökt uppehållstillstånd i Sverige och har rätt att vistas här under den tid som ansökan prövas bör till skillnad från vad som gäller i dag inte lämnas statlig ersättning för sjukvårdskostnader.

Asylsökande skall betala en patientavgift för sjukvårds- och tandvårdsbesök och även betala en egen avgift för receptförskrivna mediciner. Asylsökande som har ett mer omfattande behov av akut vård eller medicin kan beviljas särskilt bidrag.

Utlänningar som beviljats permanent uppehållstillstånd som flyktingar eller av humanitära skäl skall tas emot i kommunerna enligt samma principer som för närvarande. Ideella organisationer och religiösa samfund bör kunna spela en viktig roll i mottagandet.

Skyddsökande utlänningar skall – om deras skyddsbehov kan bedömas vara av begränsad varaktighet – kunna meddelas tidsbegränsade i stället för permanenta uppehållstillstånd. De skall då omfattas av den föreslagna nya lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Anhöriga inom kärnfamiljen till utlänningar som på nu angiven grund beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd skall ha möjlighet till familjeåterförening i Sverige.

Ändrade regler föreslås vad gäller möjligheterna att få en ansökan om uppehållstillstånd prövad trots att lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning föreligger. Liksom hittills skall detta kunna ske i undantagsfall. Kriterierna för bifall till en sådan ansökan skärps dock. Vidare skall ansökan prövas av Utlänningsnämnden i stället för som hittills av Invandrarverket. Det föreslås också att möjligheterna att få rättshjälp genom offentligt biträde i denna typ av ärenden inskränks.

Slutligen föreslås en smärre ändring i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap. Ett utländskt barn, vars far sedan tiden för barnets födelse är svensk medborgare, skall efter anmälan kunna erhålla svenskt medborgarskap om föräldrarna genom registrering hos skattemyndighet fått gemensam vårdnad om barnet.

1	Förslag till riksdagsbeslut	6
2	Lagtext	7
2.1	Förslag till lag om mottagande av asylsökande m.fl.	7
2.2	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen	10
2.3	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)	13
2.4	Förslag till lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429)	14
2.5	Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlännningar	17
2.6	Förslag till lag om ändring i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap	18
3	Ärendet och dess beredning	19
3.1	Lagrådet	20
4	Mottagandet av asylsökande	22
4.1	Nuvarande ordning	22
4.2	Allmänna utgångspunkter för en reformering av mottagandet	25
4.3	En särskild lag om mottagandet av asylsökande m.fl.	27
4.4	Huvudmannaskap för mottagandet av asylsökande	28
4.5	Förläggningar	29
4.6	Eget boende	33
4.7	Arbete och sysselsättning	36
4.7.1	Arbete på den öppna arbetsmarknaden	36
4.7.2	Annan sysselsättning för asylsökande m.fl.	37
4.7.3	Delar av den arbetsrättsliga lagstiftningen skall inte gälla	39
4.7.4	Samråd med Länsarbetsnämnden och med fackliga organisationer	42
4.7.5	Ersättning för deltagande i organiserad verksamhet	43
4.8	Ekonomiskt bistånd	44
4.8.1	Allmänt om bistånd	44
4.8.2	Nivån på dagersättningen	46
4.8.3	Dagersättning för den som utan giltigt skäl vägrar att delta i organiserad verksamhet m.m.	47
4.8.4	Beslut om och utbetalning av ekonomiskt bistånd	50
4.9	Hälso- och sjukvård	53
4.9.1	Vårdens omfattning	53
4.9.2	Huvudman för asylsökandes sjukvård	57
4.9.3	Patientavgift	59
4.10	Utbildning	61
4.10.1	Svenskundervisning för vuxna asylsökande	61
4.10.2	Grundskoleundervisning för barn	62
4.10.3	Gymnasieersättande studier för ungdomar	63

4.11	Ideella organisationers medverkan i mottagandet av asylsökande	65
4.12	Myndighetsutövning och tystnadsplikt vid entreprenad ...	67
4.13	Statlig ersättning för mottagandet av asylsökande	69
5	Flyktigmottagandet i kommunerna	70
5.1	Nuvarande ordning	70
5.2	Allmänt om kommunernas flyktigmottagande	71
5.3	Ideella organisationers roll	72
5.4	Statlig ersättning till kommunerna	74
5.5	Statistik över introduktionsersättning till flyktingar och andra utlännningar.	76
6	Upphållstillstånd vid tillfälligt behov av skydd	77
6.1	Tidsbegränsade upphållstillstånd	79
6.2	Familjeåterförening	82
7	Ny ansökan efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning	83
7.1	Kriterierna för bifall	83
7.2	Instans som skall pröva ny ansökan	87
7.3	Rättshjälp	89
8	Svenskt medborgarskap för barn vars föräldrar erhållit gemensam vårdnad	91
9	Ikraftträdande och kostnadskonsekvenser	92
10	Specialmotivering	93
10.1	Förslaget till lag om mottagande av asylsökande m.fl. ...	93
10.2	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)	102
10.3	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)	104
10.4	Förslaget till lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429)	104
10.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlännningar	105
10.6	Förslaget till ändring i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap	105
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Meningsfull vistelse på asylförläggning (SOU 1992:69)	106
Bilaga 2	Lagförslag i betänkandet Meningsfull vistelse på asylförläggning (SOU 1992:69)	107
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser som avgett yttrande över betänkandet Meningsfull vistelse på asylförläggning (SOU 1992:69)	110
Bilaga 4	Sammanfattning av betänkandet Mottagandet av asylsökande och flyktingar (SOU 1992:133)	111
Bilaga 5	Lagförslag i betänkandet Mottagandet av asylsökande och flyktingar (SOU 1992:133)	123
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanser som avgett yttrande över betänkandet Mottagandet av asylsökande och flyktingar (SOU 1992:133)	127

Bilaga 7	Sammanfattning av PM med förslag till Legal reglering av massflyktssituationer, avgiven i oktober 1992 av utredningen om översyn av vissa delar av utlänningslagstiftningen m.m. Ku 1992:05	128	Prop. 1993/94: 94
Bilaga 8	Lagförslag i PM med förslag till Legal reglering av massflyktssituationer	130	
Bilaga 9	Förteckning över remissinstanser som avgett yttrande över PM med förslag till Legal reglering av massflyktssituationer	137	
Bilaga 10	Sammanfattning av förslag rörande s.k. ny ansökan i betänkandet Utlänningslagen – en partiell översyn (SOU 1993:24)	138	
Bilaga 11	Lagförslag i betänkandet Utlänningslagen – en partiell översyn (SOU 1993:24)	139	
Bilaga 12	Förteckning över remissinstanser som avgett yttrande över betänkandet Utlänningslagen – en partiell översyn (SOU 1993:24)	145	
Bilaga 13	Lagrådsremissens lagförslag	146	
Bilaga 14	Lagrådets yttrande	156	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde	160	

Regeringen föreslår att riksdagen

dels antar regeringens förslag till

1. lag om mottagande av asylsökande m.fl.,
2. lag om ändring i utlänningslagen (1989:529),
3. lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:628),
4. lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429),
5. lag om ändring i lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för

flyktingar och vissa andra utlännningar,

6. lag om ändring i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap ,
dels godkänner det som regeringen förordar om

7. förläggningar för asylsökande (avsnitt 4.5),
8. nivå på dagersättning till asylsökande (avsnitt 4.8.2),
9. hälso- och sjukvård för asylsökande (avsnitt 4.9),
10. statlig ersättning för mottagande av asylsökande (avsnitt 4.13).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om mottagande av asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna bestämmelser

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

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige enligt 3 kap. 1 § utlänningslagen (1989:529) (asylsökande),

2. har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av bestämmelserna i 2 kap. 4 a § utlänningslagen, 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 6 § socialtjänstlagen (1980:620) för förmåner av motsvarande karaktär.

2 § Statens invandrarverk skall ha huvudansvaret för mottagandet av utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och för detta ändamål driva förläggningar. Invandrarverket får uppdra åt andra att driva förläggningar.

3 § Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 skall av Invandrarverket erbjudas plats på en förläggning. En utlänning som inte önskar utnyttja en erbjuden plats skall ändå registreras vid en förläggning. Invandrarverket svarar sedan för att bistånd lämnas enligt bestämmelserna i denna lag.

För utlänningar som avses i 1 § första stycket 3 skall biståndet lämnas av socialnämnden i den kommun där utlänningen vistas.

Sysselsättning

4 § Invandrarverket skall i lämplig omfattning ge dem som avses i 1 § första stycket 1 och 2 sysselsättning genom att de får tillfälle att delta i svenskundervisning, i skötseln av förläggningar och i annan verksamhet som bidrar till att göra vistelsen meningsfull.

5 § Utlänningar som deltar i verksamhet som avses i 4 § skall inte anses som arbetstagare.

De skall dock likställas med arbetstagare vid tillämpning av 2 kap. 1–9 §§, 3 kap. 1–4 och 7–13 §§, 4 kap. 1–4 och 8–10 §§, 5 kap. 1–3 §§ samt 7–9 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160).

Därvid skall vad i arbetsmiljölagen sägs om arbetsgivare gälla den som svarar för den verksamhet i vilken utlänningen deltar.

6 § Om utlänningar skall delta i verksamhet som avses i 4 § och som drivs av någon annan än Invandrarverket skall skriftligt avtal om villkoren för verksamheten träffas mellan verket och den som driver verksamheten. Invandrarverket får uppdra åt andra att träffa sådana avtal.

7 § Strider en överenskommelse mellan den som tillhandahåller sysselsättning och en utlänning mot ett avtal enligt 6 § är överenskommelsen ogiltig.

Prop. 1993/94: 94

Rätt till bistånd

8 § Bistånd enligt 13–19 §§ lämnas till utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 under förutsättning att de är registrerade vid en förläggning.

Utlänningar som vistas på förläggning har rätt till bistånd även efter det att de har beviljats permanent uppehållstillstånd, om de inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun.

9 § Bistånd enligt 17–19 §§ lämnas till utlänningar som avses i 1 § första stycket 3. Bistånd lämnas dock inte, om ansökan om uppehållstillstånd avser endast en förlängning av ett tidigare tillstånd på i övrigt oförändrade villkor.

10 § För den som fyllt 18 år och som utan giltigt skäl vägrar att delta i verksamhet som avses i 4 § eller som genom att hålla sig undan försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd kan dagersättning enligt 17 § sättas ned, dock inte till den del den är avsedd att täcka utgifter för egen mat-hållning.

11 § Rätten till bistånd upphör

1. när uppehållstillstånd ges utom i fall som avses i 1 § första stycket 2 samt 8 § andra stycket,

2. när en ansökan om uppehållstillstånd har avslagits och ett beslut om avvísning eller utvisning skall verkställas, eller

3. när utlänningen lämnar landet.

I fall som avses i första stycket 2 kvarstår dock rätten till bistånd för den tid som skäligen behövs för verkställigheten av beslutet om avvísning eller utvisning. Har Utlänningsnämnden meddelat beslut om inhibition med anledning av en ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 § tredje stycket utlänningslagen (1989:529), räknas tiden från det Utlänningsnämnden meddelat slutligt beslut i ärendet.

12 § Den som håller sig undan så att ett beslut om avvísning eller utvisning inte kan verkställas har inte rätt till bistånd.

Förmåner

13 § Bistånd enligt denna lag lämnas i form av logi, bostadsersättning, dag-ersättning och särskilt bidrag.

14 § Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och som inte själva ordnar bostad har rätt till logi på en förläggning.

15 § Den som har inkomst av förvärvsarbete eller som har annan inkomst eller egna tillgångar och som har logi på en förläggning skall betala ett skäligt belopp som ersättning till Invandrarverket. När kost ingår i inkvarteringen på en förläggning skall skälig ersättning betalas även för detta.

16 § Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och som på egen hand ordnar bostad har rätt till bidrag till bostadskostnad (bostadsersättning). Sådant bidrag får sättas ned helt eller delvis för den som har inkomst av förvärvsarbete eller annan inkomst eller egna tillgångar.

17 § En utlänning som omfattas av denna lag och som saknar egna medel har rätt till bistånd för sin dagliga livsföring (dagersättning).

18 § Föreligger annat angeläget behov har utlänningen rätt till särskilt bistånd för det (särskilt bidrag).

19 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer fastställer grunder för beräkning av de belopp som avses i 15–18 §§ samt meddelar närmare föreskrifter om i vilka fall särskilt bidrag får beviljas.

Rätt att föra talan

20 § Den som har fyllt 16 år har rätt att själv föra sin talan i mål eller ärenden enligt denna lag.

Delgivning

21 § I mål eller ärenden enligt denna lag får delgivning inte ske med tillämpning av 12 eller 15 § delgivningslagen (1970:428). I mål vid förvaltningsdomstol får dock delgivning ske enligt 15 § första stycket samma lag, om utlänningen har lämnat landet.

Överklagande av beslut

22 § Invandrarverkets eller socialnämndens beslut enligt denna lag får överklagas hos länsrätten.

Invandrarverkets beslut får överklagas hos länsrätten i det län där utlänningen vistades när beslutet fattades.

Beslut enligt denna lag får överklagas endast av den enskilde.

Beslut i fråga om bistånd enligt denna lag gäller omedelbart.

Statlig ersättning

23 § En kommun som har lämnat bistånd enligt denna lag har rätt till ersättning från staten för biståndet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994, då lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m.fl. skall upphöra att gälla. I fråga om beslut som har meddelats före den 1 juli 1994 skall dock den upphävda lagen gälla.

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1989:529)
dels att 2 kap. 5 och 8 §§ samt 8 kap. 10 § skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 2 kap. 4 a § och 7 kap.
17 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

4 a §

Om en utlänning som söker uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 § första stycket 2 eller 3 kap. bedöms ha ett tillfälligt behov av skydd här i landet får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ges.

Om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har getts någon med stöd av första stycket får ett tidsbegränsat tillstånd ges också till en utlänning som är make eller maka eller barn under 20 år till den person som först beviljats tillstånd. Detsamma gäller förälder till barn under 20 år som meddelats tillstånd enligt första stycket.

5 §¹

Om utlänningen befinner sig i Sverige när ansökan om uppehållstillstånd görs eller prövas, får ansökan inte bifallas.

Detta gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till asyl här,
2. utlänningen skall återförena sig med en nära familjemedlem som är stadigvarande bosatt i Sverige och som han tidigare har sammanlevt med utomlands, eller

3. det annars finns särskilda skäl.

Om utlänningen skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft, får dock en ansökan om uppehållstillstånd från honom bifallas bara om ansökan grundar sig på omständigheter som inte har prövats förut i ärendet om hans avvisning eller utvisning och om

1. utlänningen har rätt till asyl här, eller

¹Senaste lydelse 1992:1165, som träder i kraft den dag regeringen bestämmer. Ändringen enligt 1992:1165 förutsätts träda i kraft före den nu föreslagna ändringen.

2. *det annars finns synnerliga skäl av humanitär art.*

2. *ett genomförande av avvisningen eller utvisningen skulle innebära fara för utlänningens liv eller bestående men för hans psykiska eller fysiska hälsa.*

Regeringen får föreskriva att en ansökan om uppehållstillstånd får bifallas även i andra fall än som anges i andra stycket, om det följer av en överenskommelse med främmande stat.

8 §²

Att regeringen eller utlänningsnämnden i vissa fall kan besluta om tillstånd framgår av 7 kap. 5, 11 och 16 §§.

Att regeringen eller Utlänningsnämnden i vissa fall kan besluta om tillstånd framgår av 7 kap. 5, 11, 16 och 17 §§.

7 kap.
17 §

Ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 § tredje stycket ges in till och prövas av Utlänningsnämnden.

I ansökan skall sökanden uppge

1. det beslut ansökan avser,

2. de förhållanden som den grundas på, och

3. skälet till att uppgifterna inte lämnats tidigare.

Handlingar som åberopas skall fogas till ansökan.

8 kap.
10 §³

Vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd från en utlänning som skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft, får *Statens invandrarverk* besluta om inhibition av det tidigare meddelade beslutet.

Vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd från en utlänning som skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft, får *Utlänningsnämnden* besluta om inhibition av det tidigare meddelade beslutet.

Regeringen får, vid prövning av en fråga om upphävande av en domstols dom eller beslut om utvisning, besluta om inhibition av det tidigare meddelade beslutet.

²Senaste lydelse 1991:1573.

³Senaste lydelse 1991:573.

Om det finns särskilda skäl, får
Invandrarverket också i andra fall än
som angetts i första stycket besluta
om inhibition.

Om det i andra fall finns sär-
skilda skäl till det får Invandrar-
verket besluta om inhibition.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994.
 2. En ansökan enligt 2 kap. 5 § tredje stycket som före ikraftträdandet
getts in till Statens invandrarverk skall prövas enligt äldre föreskrifter.

2.3 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

Prop. 1993/94:94

Härigenom föreskrivs att 3 § socialtjänstlagen (1980:620)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver.

Detta ansvar innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.

I fråga om den som omfattas av lagen (1994:000) om mottagande av asylsökande m.fl. finns särskilda bestämmelser i den lagen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994.

¹Lagen omtryckt 1988:871.

Härigenom föreskrivs att 41 och 43 §§ rättshjälpslagen (1972:429)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

41 §

Rättshjälp genom offentligt biträde beviljas i mål eller ärende

1. hos allmän förvaltningsdomstol angående medgivande till fortsatt tvångsvård enligt 7, 9, 12 eller 14 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård och vid överklagande enligt 32 eller 33 § samma lag av beslut om intagning för tvångsvård eller om avslag på en begäran att tvångsvården skall upphöra, angående medgivande till fortsatt vård enligt 13 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, angående upphörande av sådan vård enligt 16 § samma lag, vid överklagande av beslut om rättspsykiatrisk vård enligt 18 § första stycket 1 eller 2 samma lag eller angående tillstånd eller återkallelse av tillstånd att vistas utanför vårdinrättningens område för den som genomgår rättspsykiatrisk vård med beslut enligt 31 kap. 3 § brottsbalken om särskild utskrivningsprövning,

2. hos allmän förvaltningsdomstol angående inskrivning i eller utskrivning från vårdhem eller specialsjukhus enligt 35 § lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda,

3. angående beredande av vård enligt 2 eller 3 §, omedelbart omhändertagande enligt 6 §, upphörande av vård enligt 21 §, flyttningsförbud enligt 24 § eller upphörande av flyttningsförbud enligt 26 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller hos allmän förvaltningsdomstol vid överklagande enligt 41 § första stycket 1 samma lag,

4. hos allmän förvaltningsdomstol angående beredande av vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall eller angående omedelbart omhändertagande enligt 13 § samma lag,

5. angående avvisning enligt utlänningslagen (1989:529), dock inte hos polismyndighet, såvida inte utlänningsen enligt 6 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen hållits i förvar längre än tre dagar,

6. angående utvisning enligt 4 kap. 3 § utlänningslagen,

7. angående utvisning enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll,

7. angående utvisning *och anmälningsplikt* enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll,

8. *angående uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 § tredje stycket utlänningslagen, om Utlänningsnämnden meddelat beslut om inhibition i ärendet om avvisning eller utvisning,*

8. hos regeringen angående beslut enligt 11 § lagen om särskild utlänningskontroll,

9. hos regeringen angående beslut enligt 11 § lagen om särskild utlänningskontroll,

¹Lagen omtryckt 1993:9.

9. angående hemsändande av utlänning med stöd av 12 kap. 3 § utlänningslagen,

10. angående förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 26 kap. brottsbalken,

11. angående verkställighet utomlands av frihetsberövande påföljd enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. eller lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom,

12. angående utlämning enligt lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling,

13. angående kastrering enligt lagen (1944:133) om kastrering, om giltigt samtycke till åtgärden ej lämnats,

14. hos allmän förvaltningsdomstol angående tillfälligt omhändertagande enligt 37 §, tvångsisolering enligt 38, 39 eller 41 § eller upphörande av tvångsisolering enligt 42 § smittskyddslagen (1988:1472).

10. angående hemsändande av utlänning med stöd av 12 kap. 3 § utlänningslagen,

11. angående förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 26 kap. brottsbalken,

12. angående verkställighet utomlands av frihetsberövande påföljd enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. eller lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom,

13. angående utlämning enligt lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling,

14. angående kastrering enligt lagen (1944:133) om kastrering, om giltigt samtycke till åtgärden ej lämnats,

15. hos allmän förvaltningsdomstol angående tillfälligt omhändertagande enligt 37 §, tvångsisolering enligt 38, 39 eller 41 § eller upphörande av tvångsisolering enligt 42 § smittskyddslagen (1988:1472).

43 §

Rättshjälp genom offentligt biträde beviljas efter ansökan eller då annars anledning föreligger. Ansökan får göras av den som kan beviljas rättshjälp och i mål eller ärende som anges i 41 § 1 även av annan som får föra talan i målet eller ärendet.

Rättshjälp beviljas och biträde förordnas av den myndighet som handlägger målet eller ärendet. Dock ankommer prövningen i ärende hos socialnämnd eller social distriktsnämnd enligt 41 § 3 på länsrätten, i ärende som avses i 41 § 13 på Rättshjälpsmyndigheten, i ärende hos polismyndighet enligt 41 § 5 på Rättshjälpsmyndigheten, om ansökan om rättshjälp skall avslås, i ärende hos polismyndighet enligt

Rättshjälp beviljas och biträde förordnas av den myndighet som handlägger målet eller ärendet. Dock ankommer prövningen i ärende hos socialnämnd eller social distriktsnämnd enligt 41 § 3 på länsrätten, i ärende som avses i 41 § 14 på Rättshjälpsmyndigheten, i ärende hos polismyndighet enligt 41 § 5 på Rättshjälpsmyndigheten, om ansökan om rättshjälp skall avslås, i ärende hos polismyndighet enligt

41 § 12 på länsrätten samt i ärende hos regeringen på departements-tjänsteman som regeringen bestämmer.

Har myndigheten skilt målet eller ärendet från sig, äger under tiden till dess talan fullföljts eller tiden för fullföljd utgått andra stycket motsvarande tillämpning.

Rättshjälp utgår även när talan fullföljs eller meddelat beslut underställs annan myndighets prövning eller saken överlämnas till annan myndighets avgörande.

Har rättshjälp beviljats i ärende vari beslutas om avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen (1989:529) eller om utvisning enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll gäller rättshjälpen till dess verkställighet av beslutet skett eller frågan om verkställighet förfallit.

Ansökan om rättshjälp genom offentligt biträde ges in till den myndighet som handlägger målet eller ärendet. Gäller ansökan ärende som avses i 41 § 13, ges dock ansökan in till Rättshjälpsmyndigheten.

Myndighet som inte själv får bevilja rättshjälpen skall till behörig myndighet med eget yttrande överlämna ingiven ansökan med därvid fogade handlingar eller anmäla behovet av offentligt biträde.

41 § 13 på länsrätten samt i ärende hos regeringen på departements-tjänsteman som regeringen bestämmer.

Ansökan om rättshjälp genom offentligt biträde ges in till den myndighet som handlägger målet eller ärendet. Gäller ansökan ärende som avses i 41 § 14, ges dock ansökan in till Rättshjälpsmyndigheten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994.

2.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar

Prop. 1993/94:94

Härigenom föreskrivs att i lagen om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar skall införas en ny paragraf, 6 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Kommunen skall, enligt vad regeringen närmare föreskriver, ur personregister lämna uppgifter om introduktionsersättning till Statistiska centralbyrån.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994.

2.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap

Prop. 1993/94:94

Härigenom föreskrivs att 2 a § lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a §

Har barn ej förvärvat svenskt medborgarskap enligt 1 eller 2 § men är barnets fader sedan tiden för barnets födelse svensk medborgare och har han genom slutligt avgörande av svensk domstol fått vårdnaden om barnet ensam eller gemensamt med barnets moder, förvärvar barnet svenskt medborgarskap genom att fadern eller, vid gemensam vårdnad, föräldrarna hos den myndighet som anges i 11 § första stycket skriftligen anmäler sin önskan om detta innan barnet fyllt aderton år. Har barnet fyllt femton år, fordras barnets samtycke.

Har barn ej förvärvat svenskt medborgarskap enligt 1 eller 2 § men är barnets fader sedan tiden för barnets födelse svensk medborgare och har han genom slutligt avgörande av svensk domstol fått vårdnaden om barnet ensam eller gemensamt med barnets moder *eller fått vårdnaden gemensamt med barnets moder genom registrering hos skattemyndighet*, förvärvar barnet svenskt medborgarskap genom att fadern eller, vid gemensam vårdnad, föräldrarna hos den myndighet som anges i 11 § första stycket skriftligen anmäler sin önskan om detta innan barnet fyllt aderton år. Har barnet fyllt femton år, fordras barnets samtycke.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 1994.

¹Lagen omtryckt 1984:682.

Efter bemyndigande av regeringen tillkallade det för invandrarfrågor ansvariga statsrådet i september 1991 en särskild utredare (jur.dr Sven-Hugo Ryman) med uppdrag att pröva under vilka förutsättningar och på vilka villkor *asylsökande borde få arbeta* medan de väntar på beslut om uppehållstillstånd (dir. 1991:86). Utredaren har arbetat under namnet Utredningen (A 1991:04) om arbete för asylsökande.

Den nuvarande regeringen beslutade – i avvaktan på utredningens förslag – våren 1992 att införa möjligheter för asylsökande att arbeta under väntetiden. Sedan den 1 juli 1992 gäller enligt 4 kap. 3 a § utlänningsförordningen (1989:547) att den som här i landet sökt uppehållstillstånd och därvid åberopat asylskäl enligt 3 kap. 1 § utlänningslagen (1989:529) är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd i de fall Statens invandrarverk bedömer att dess beslut i ärendet inte kommer att kunna fattas inom fyra månader från ansökan. I de fall en asylsökande sålunda har rätt att arbeta gäller hela den vanliga arbetsrättsliga lagstiftningen för anställningsförhållandet och arbetet.

Utredningen om arbete för asylsökande har avgivit betänkandet Meningsfull vistelse på asylförläggning (SOU 1992:69). I betänkandet föreslås bl.a. en särskild lag om arbete för asylsökande m.fl. Förslaget i denna del innebär att asylsökande som utför arbete enligt den särskilda lagen inte skall anses som arbetstagare. Betänkandet har remissbehandlats.

En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. De lagförslag som läggs fram i betänkandet finns i *bilaga 2*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Kulturdepartementet (dnr Ku92/3291/Ip).

Efter bemyndigande av regeringen tillkallade chefen för Kulturdepartementet våren 1992 en särskild utredare (direktören Monica Werenfels-Röttorp) med uppgift att göra en översyn av mottagandet av asylsökande och flyktingar (dir. 1992:25). Utredaren har arbetat under namnet Utredningen (Ku 1992:04) om mottagandet av asylsökande och flyktingar. Utredningen har yttrat sig över betänkandet Meningsfull vistelse på asylförläggning. Utredningen, som till en del behandlar frågor som tagits upp även av Utredningen om arbete för asylsökande, har avgivit betänkandet Mottagandet av asylsökande och flyktingar (SOU 1992:133).

I betänkandet föreslås bl.a. att Statens invandrarverk även i fortsättningen skall vara huvudman för mottagande av asylsökande och se till att det finns förläggningar för dem. Driften av förläggningar föreslås vara öppen för entreprenad och Invandrarverket bör aktivt arbeta för att skapa en marknad. Vidare föreslås att asylsökande i mån av förmåga skall delta i arbetet på förläggningen och i program för organiserad verksamhet samt att dagersättningen skall sänkas för den som utan giltiga skäl avvisar erbjudet arbete eller att delta i program för organiserad verksamhet. En asylsökande föreslås – till skillnad mot vad som gäller i dag – alltid ha samma rätt till ekonomiskt bistånd vare sig han vistas på en förläggning eller har ordnat bostad på egen hand. Förslag lämnas också om utformningen av det ekonomiska biståndet

och om hälso- och sjukvård för asylsökande. Betänkandet har remissbehandlats.

En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 4*. De lagförslag som läggs fram i betänkandet finns i *bilaga 5*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Kulturdepartementet (dnr Ku92/5454/Ip).

Frågor som gäller innehåll i och kostnader för förlägningsverksamheten har under det senaste året också utretts i annan ordning.

Regeringen beslutade i december 1992 att uppdra åt Riksrevisionsverket (RRV) att granska Statens invandrarverks förlägningsverksamhet. RRV redovisade uppdraget i mars 1993 i rapporten *Vad kostar Invandrarverkets förläggningar?* (F 1993:5). Invandrarverket har därefter på regeringens uppdrag yttrat sig över rapporten.

Statens invandrarverk har i juni 1993 till regeringen lämnat förslag till förändring av ansvaret för hälso- och sjukvården till flyktingar och asylsökande. Invandrarverket föreslår bl.a. att huvudmannaskapet för sjuk- och hälsovård till asylsökande överförs från Statens invandrarverk till landsting och primärkommun samtidigt som den nuvarande förläggningssjukvården avvecklas. Socialstyrelsen har också i juni 1993 inkommit till regeringen med skrivelse om hälso- och sjukvård för asylsökande och bl.a. föreslagit en översyn av förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. vad gäller hälso- och sjukvård för asylsökande.

Statens invandrarverk har i en promemoria som med en särskild skrivelse överlämnades till regeringen den 17 december 1991 beskrivit en situation där antalet asyl- och hjälpsökande är större än vad Invandrarverket kan klara av på ett tids- och hanteringsmässigt rimligt sätt. Invandrarverket räknar i promemorian med att en lagstiftning skall införas som är anpassad till det förhållandet att de utlänningar som kommer hit inte är asylsökande i utlänningslagens och Genève-konventionens mening utan är människor i behov av skydd och hjälp i ett akut men övergående nödläge.

Bl.a. med anledning av Invandrarverkets skrivelse tillkallade chefen för Kulturdepartementet efter bemyndigande av regeringen våren 1992 en särskild utredare (överdirektören Per-Erik Nilsson) med uppdrag att göra en översyn av vissa delar av utlänningslagstiftningen m.m. (dir. 1992:51). Utredaren, som arbetar under namnet Utredningen (Ku 1992:05) om översyn av vissa delar av utlänningslagstiftningen m.m., har i en promemoria i oktober 1992 föreslagit en särskild lag om att utlänningar som rest in i Sverige från ett område där det råder väpnad konflikt eller kris av synnerligen allvarlig art skall kunna beviljas ett *tillfälligt vistelsetillstånd* här. Promemorian har remissbehandlats.

En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 7*. De lagförslag som läggs fram i promemorian finns i *bilaga 8*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 9*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Kulturdepartementet (dnr Ku92/4771/Mp).

Enligt 2 kap. 5 § utlänningslagen gäller att en ansökan om uppehållstillstånd när lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning föreligger får

beviljas endast om ansökan grundar sig på omständigheter som inte prövats i ärendet om avvisning eller utvisning och om utlännings- antingen har rätt till asyl här eller det annars finns synnerliga skäl av humanitär art. En sådan s.k. *ny ansökan* skall ges in till och prövas av Statens invandrarverk.

I uppdraget till Utredningen om översyn av vissa delar av utlänningslagstiftningen m.m. har också ingått att undersöka vad som kan göras för att institutet *ny ansökan* skall komma till användning i den omfattning som förut-sattes när det introducerades.

Utredningen har avgivit betänkandet *Utlänningslagen – en partiell översyn* (SOU 1993:24). I betänkandet föreslås bl.a. att institutet *ny ansökan* skall ersättas av en särskild prövning, som skall ankomma på kammarrätt. Förslaget innebär vidare en skärpning av kriterierna för bifall till en ansökan om uppehållstillstånd när lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning föreligger samt en inskränkning av möjligheterna till rättshjälp genom offentligt biträde i denna typ av ärenden. Betänkandet har remissbehandlats.

En sammanfattning av betänkandet i relevanta delar och av de lagförslag som läggs fram i det finns i *bilaga 10 resp. 11*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 12*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Kulturdepartementet (dnr Ku93/1128/Mp).

Regeringen redovisar i denna proposition ett antal förslag om regeländringar och andra åtgärder – grundade på det här redovisade utredningsarbetet – som skall göra mottagandet av asylsökande och flyktingar mer flexibelt och mindre kostnadskrävande. Vissa av de förslag som lämnats av de redovisade utredningarna är av den karaktären att de bör utredas vidare av den parlamentariska kommitté för översyn av invandrar-, invandrings- och flyktingpolitiken som tillsattes under våren 1993 (dir.1993:1) eller att man i övrigt bör avvakta resultatet av den parlamentariska kommitténs arbete. Kommittén (Ku 1993:01) arbetar under namnet *Invandrar- och flyktingkommittén*.

Statens invandrarverk har i skrivelse som kom in till Kulturdepartementet den 12 december 1991 (dnr Ku91/1064/R) hemställt om ändring av 2 a § medborgarskapslagen så att ett utländskt barn skall ha möjlighet att bli svensk medborgare efter anmälan även när föräldrarna genom registrering hos skattemyndighet fått gemensam vårdnad om barnet. En likartad framställning har gjorts av Familjerättsbyrån, Östra Socialförvaltningen, Malmö stad, i en skrivelse ställd till Socialstyrelsen som lämnats över till Kulturdepartementet från Justitiedepartementet den 1 september 1993 (dnr Ku93/2837/Mp). Även denna fråga tas upp i propositionen.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 14 oktober 1993 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 13*.

Lagrådets yttrande finns i *bilaga 14*.

Lagrådet anser det oacceptabelt att, som föreslagits i lagrådsremissen, dag-ersättningen helt skulle kunna dras in för en utlänning över 18 år som utan giltigt skäl vägrar att delta i någon form av sysselsättning. Lagrådet föreslår i stället att dagersättningen skall kunna sättas ned, dock inte till den del den är avsedd att täcka utgifter för egen mathållning. Lagrådet har vidare synpunkter på utformningen av 11 § i förslaget till lag om mottagande av asylsökande m.fl. och anser också att den föreslagna 20 § i samma lag är överflödig. Lagrådet föreslår vidare att andra stycket med en redaktionell ändring skall flyttas till 3 §.

Regeringen har i propositionen följt Lagrådets förslag. Dessutom har vissa redaktionella ändringar gjorts i lagtexten. Vi återkommer till Lagrådets synpunkter i den allmänna motiveringen, avsnitt 4.8.3, samt i specialmotiveringen till förslaget till lag om mottagande av asylsökande m.fl.

Förslaget till lag om ändring i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap har inte granskats av Lagrådet. Den ändring som föreslås är av enkel beskaffenhet och är en följdändring till tidigare beslutad ändring i föräldrabalken (prop. 1990/91:153, bet. 1990/91: SrU28, rskr. 1990/91:320, SFS 1991:487). Regeringen bedömer därför att ett yttrande av Lagrådet inte skulle tillföra ärendet något av betydelse.

4 Mottagandet av asylsökande

4.1 Nuvarande ordning

Den nuvarande ordningen för mottagandet av asylsökande och flyktingar gäller i sin helhet sedan den 1 juli 1989. Den grundar sig i stora delar på riktlinjer som antogs av riksdagen år 1984 (prop. 1983/84:124, bet. 1983/84: SfU27, rskr. 1983/84:295). Främst när det gäller mottagandet av asylsökande har riktlinjerna därefter förändrats i vissa avseenden och den nuvarande ordningen har lagts fast genom riksdagsbeslut om bistånd åt asylsökande m.fl. (prop. 1987/88:80, bet. 1987/88: SfU17, rskr. 1987/88:160, SFS 1988:153) och om en regionaliserad organisation för Statens invandrarverk (prop. 1987/88:158, bet. 1987/88: SfU28, rskr. 1987/88:339).

Ordningen innebär i korthet att staten har ett övergripande ekonomiskt ansvar för mottagandet av asylsökande och flyktingar. Ansvaret i övrigt är delat mellan stat och kommun. Statens invandrarverk är statlig huvudman för mottagandet. Invandrarverket driver förläggningar för asylsökande och skall träffa överenskommelser med kommunerna om mottagande av flyktingar. Kommunerna har ansvar för att de som får tillstånd att bosätta sig i Sverige får goda livsbetingelser och en bra introduktion i det svenska samhället. Statlig ersättning lämnas till kommunerna.

När det gäller mottagandet av asylsökande innebär ordningen i övrigt följande. Så gott som alla asylsökande tas först emot på en utredningssluss där asylutredningen genomförs. Därefter vistas de asylsökande som inte har nära släktingar i landet på en förläggning i avvaktan på beslut i asylärendet. Huvudsyftet med denna styrning är att den asylsökande skall finnas tillgäng-

lig under utredningstiden så att en snabb och rationell handläggning blir möjlig. Den som beviljas uppehållstillstånd skall så snart som möjligt därefter erbjudas bostad i en kommun.

En asylsökande har i och för sig rätt att vistas var han vill under väntetiden. Rätten till bistånd är emellertid knuten till att han i normalfallet vistas på en förläggning. Den som har make eller maka eller någon annan mycket nära anhörig här i landet kan emellertid få bo utanför förläggningssystemet under väntetiden. Även i vissa andra fall medges undantag från huvudregeln att en asylsökande skall vistas på en förläggning för att få bistånd. Det krävs i praktiken medgivande från såväl Invandrarverket som vederbörande kommun för att en asylsökande skall få bistånd under väntetiden i de fall han bor utanför förläggningssystemet.

På förläggningar bor de asylsökande vanligen i möblerade lägenheter och har eget hushåll. Familjer bor i regel tillsammans i en lägenhet medan ensamstående placeras flera tillsammans i en gemensam lägenhet. Bostaden är kostnadsfri och dagbidrag utgår i mån av behov för att täcka asylsökandens behov av medel för sin dagliga livsföring. När inkvartering sker i rum utan möjlighet till självhushållning ingår fri mat i vistelsen. Dagbidraget utgår då med ett lägre belopp.

Under förläggningstvisten erbjuds vuxna asylsökande svenskundervisning och annan organiserad verksamhet enligt riktlinjer för organiserad verksamhet på förläggning. Barn i grundskoleåldern går i skola. Särskilda aktiviteter ordnas också för barn.

Asylsökande har rätt till bl.a. akut sjukvård och tandvård. Vården är, med undantag för tandvården, kostnadsfri för den enskilde. Den som saknar egna medel kan få särskilt bidrag för akut tandvård. På förläggningar finns som regel särskilt anordnad sjukvård, förläggningssjukvård.

Behovet av förändringar

Den nuvarande ordningen för mottagandet av asylsökande har således tillämpats i sin helhet endast under ca fyra år. Den har i jämförelse med tidigare ordning inneburit fördelar. Ett mycket stort antal asylsökande har kunnat tas emot på ett tillfredställande sätt. Att de asylsökande under den första tiden normalt vistas på en utredningssluss har medfört bättre förutsättningar för snabba utredningar av god kvalitet.

Systemet med överenskommelser mellan Invandrarverket och kommunerna om mottagande av flyktingar har medfört att man kunnat undvika en koncentration av flyktingar till ett fåtal orter och till att engagemanget för flyktingar i hela landet ökat.

Samtidigt kvarstår det största problemet i mottagandet, nämligen de långa vistelsetiderna på förläggning. Risken är stor att en långvarig och från det övriga samhället avskild vistelse på förläggning leder till passivering och bidragsberoende. En långvarig vistelse på förläggning riskerar också att motverka en senare integration i det svenska samhället för dem som beviljas

uppehållstillstånd. Det kan också göra det svårare att starta på nytt för den som inte får stanna här utan måste återvända. Långa vistelsetider på förläggning medför också mycket stora kostnader för det svenska samhället. För budgetåret 1992/93 uppgick förläggningskostnaderna till ca 6,3 miljarder kronor.

Långa väntetider på utredningsslussar och förläggningar motverkas först och främst genom en effektiv och rationell handläggning av asylärendena i samtliga instanser. Såväl berörda myndigheter som regeringen har vidtagit en rad åtgärder i detta syfte. Den 1 januari 1992 inrättades en särskild nämnd, Utlänningsnämnden, som i princip övertog de överprövningsuppgifter enligt utlännings- och medborgarskapslagarna som tidigare låg på regeringen (prop. 1991/92:30, bet.199/92:SfU04, rskr. 1991/92:39). Den 1 juli 1992 överfördes utredningsansvaret i utlänningsärenden från polisen till Invandrarverket. Såväl Invandrarverket som Utlänningsnämnden har fått de resursförstärkningar man begärt för att klara de senaste årens ökade ärendemängd. Inom Invandrarverket pågår organisationsförändringar i syfte att effektivisera verksamheten. Under innevarande budgetår har antalet asylsökande minskat påtagligt. Detta i kombination med de åtgärder som vidtagits gör att handläggningstiderna nu minskar väsentligt.

Åtgärder för att minska handläggningstiderna är dock inte tillräckliga för att komma tillrätta med de problem som långa vistelsetider på förläggningar kan förorsaka. Varje asylärende måste utredas noggrant och det kan i enskilda fall ta betydligt längre tid i anspråk än i normalfallet. För asylsökande som får ett avslagsbeslut från Invandrarverket och överklagar detta torde det också generellt vara svårt att nedbringa den totala väntetiden på ett slutligt beslut till en kortare tid än 4–6 månader. Åtgärder för att förkorta handläggningstiderna måste därför kombineras med andra åtgärder som gör förläggningstvisten så meningsfull som möjligt för den asylsökande och åtgärder som skapar alternativ till förläggningstvistelse utan att de fördelar som är förenade med detta går till spillo.

Ett bra och effektivt mottagningssystem där de asylsökande själva får ta ansvar kan bidra till en snabbare framtida integration i det svenska samhället och för dem som inte får stanna kan det underlätta ett återvändande.

Invandrarverket har under senare år lagt ned ett förtjänstfullt arbete på att skapa meningsfull sysselsättning för asylsökande under väntetiden på förläggning. Det har dock inte alltid varit möjligt att snabbt ordna någon form av sysselsättning på alla de nya förläggningar som Invandrarverket tvingats öppna. Regeringen anser därför att det behövs ytterligare åtgärder för att ta till vara de asylsökandes egna resurser under väntetiden och för att motverka den passivering som kan bli följden av en långvarig vistelse på förläggning.

Invandrarverket har valt att i stor utsträckning driva förläggningar i egen regi. En stor del av verksamheten på de förläggningar som drivs i egen regi handlas visserligen upp. Förläggningsschefen och viss annan personal är dock regelmässigt anställda av Invandrarverket. Endast i ett fåtal fall är det fråga om totalentreprenad. En ökad konkurrens mellan sådana entreprenader och

Invandrarverkets egen verksamhet skulle sannolikt innebära ökad effektivitet och minskade kostnader.

Prop. 1993/94: 94

RRV har i sin redovisning av Invandrarverkets förläggningsverksamhet, som man gjort på regeringens uppdrag, bedömt att det finns betydande utrymme att förbättra kostnadseffektiviteten och affärsmässigheten i förläggningsverksamheten, bl.a. genom ökat inslag av anbudsupphandling.

Den nuvarande ordningen innehåller delvis svårförståeliga regler som avgör om en asylsökande under väntetiden skall vistas på en förläggning eller om han skall ha rätt att själv ordna sitt boende och samtidigt behålla rätten till bistånd. Om de asylsökande i större utsträckning än hittills får möjlighet att själva ordna sitt boende bör kostnaderna för mottagandet kunna minska. Eget boende ger dessutom de asylsökande möjlighet till ett aktivare liv och till minskad social isolering under väntetiden.

Ideella organisationer, religiösa samfund liksom andra privata entreprenörer skulle kunna erbjuda enskilt boende eller driva förläggningsverksamhet. En större mångfald skulle befördra såväl de asylsökandes välbefinnande som effektivitet och kvalitet i mottagandet av asylsökande.

Även i mottagandet i kommunerna av dem som beviljats uppehållstillstånd och skall integreras i det svenska samhället bör religiösa samfund och ideella organisationer kunna spela en mer framträdande roll än för närvarande.

Det finns slutligen ett behov av att göra ansvarsfördelningen mellan stat och kommun vad gäller vissa delar av det praktiska genomförandet av mottagandet av asylsökande mer tydlig. På samma sätt behöver vissa oklarheter undanröjas vad gäller statens respektive landstingens ansvar för hälso- och sjukvård för asylsökande.

4.2 Allmänna riktlinjer för mottagandet

Regeringens bedömning: Mottagandet av asylsökande bör utgå från bl.a. följande principer:

- Varje asylsökande skall mötas med respekt och värdighet.
- Varje asylsökande skall i mån av förmåga ta ansvar för sin och sin familjs försörjning och boende under väntetiden.
- Varje asylsökande skall ta sin del av ansvaret för att utredningstiden blir så kort som möjligt.
- Väntetiden skall utnyttjas så att den främjar de asylsökandes framtid oavsett om de får stanna i Sverige eller inte.
- Mottagandet skall så långt möjligt vara individuellt anpassat med särskilda hänsynstaganden till barn, krigsskadade och andra med särskilda behov.
- Ökad mångfald i mottagandet skall eftersträvas.
- Mottagandet skall vara flexibelt och kunna möta ändrade förutsättningar.
- Mottagandet skall vara kostnadseffektivt.

Utredningen om mottagandet av asylsökande och flyktingar har i huvudsak haft samma allmänna utgångspunkt för sina förslag.

Remissinstanserna har i huvudsak instämt med utredningen.

Skälen för regeringens bedömning: Asylsökande kommer från förhållanden där de försörjt sig och sin familj, där de tagit ansvaret för sina barns fostran och utbildning, varit politiskt aktiva etc. Genom sin flykt har de dessutom visat sig ha handlingskraft och initiativförmåga. Dessa kunskaper och erfarenheter måste tas tillvara.

Passiv väntan är destruktiv för individen, skapar lätt misstro och främlingsfientlighet hos allmänheten och medför onödiga kostnader för samhället. En asylsökande som är aktiv och känner att han gör rätt för sig behåller sin självrespekt och är bättre skickad att ta ansvar för sitt fortsatta liv, antingen det blir i Sverige eller någon annanstans. De asylsökande bör därför stimuleras att utnyttja väntetiden på ett sådant sätt att det främjar deras framtid oberoende av om de kommer att få stanna i Sverige eller inte. Verksamhet med detta syfte måste i så stor utsträckning som möjligt vara tillgänglig för de asylsökande.

Det bör vidare vara en skyldighet för varje asylsökande att – i likhet med vad som gäller för alla andra i vårt samhälle – i mån av förmåga svara för sin och sin familjs försörjning. Det kan ske på olika sätt t.ex. genom deltagande i det gemensamma arbetet på en förläggning. Hit hör framför allt städning och renhållning av gemensamma lokaler och ytor utomhus samt reparation och underhåll av förläggningens inventarier och utrustning.

Det är också viktigt att varje asylsökande tar sin del av ansvaret för att utredningstiden blir så kort som möjligt. Den asylsökande måste vara tillgänglig för de kompletterande utredningar som kan krävas och kunna nås för underrättelse av myndigheternas beslut.

Många asylsökande har traumatiska upplevelser bakom sig och är i fysiskt eller psykiskt dåligt skick. Samma krav på aktivt eget ansvarstagande för vistelsen här under väntetiden kan därför inte ställas på alla. Varje asylsökande måste mötas med respekt och värdighet. Mottagandet måste så långt möjligt vara individuellt anpassat med särskilda hänsynstaganden till barn, krigsskadade och andra med särskilda behov. Den som behöver särskild omvårdnad måste givetvis få sådan anpassad till behoven.

För många asylsökande, särskilt för dem som saknar kontakter och annat stöd, torde även i framtiden ett relativt omfattande mottagningsprogram från samhället vara både nödvändigt och värdefullt. Det är emellertid inte osannolikt att en hel del asylsökande på egen hand eller med begränsat stöd skulle kunna skaffa sig bostad eller arbete. Inte alltför få av dem som söker sig till Sverige för att få skydd har släktingar som de skulle kunna få bo hos under den första tiden. En del kan kanske ordna eget boende på annat sätt. Det finns anledning att uppmuntra eget boende för asylsökande. Det innebär en normalisering och medför att risken för passivering och isolering från det svenska samhället minskar. Eget boende innebär som regel också lägre kostnader än förlägningsboende.

Även om asylsökande får vidgade möjligheter att bo utanför förläggning får man sannolikt räkna med att huvuddelen av de asylsökande även i framtiden kommer att behöva hjälp att ordna sitt boende. Ett behov av förläggningar och andra särskilt anordnade boendeformer kommer att kvarstå.

Invandrarverket bör som nu ha ansvar för att de asylsökande som inte kan ordna bostad på egen hand tas emot på förläggning och i övrigt får det mottagande som erfordras för att tillgodose de särskilda behov som kan finnas. Invandrarverkets ansvar är dock inte detsamma som att Invandrarverket på samma sätt som nu behöver svara för huvuddelen av det praktiska genomförandet av mottagandet.

Som tidigare framhållits skulle en ökad konkurrens mellan entreprenader och Invandrarverkets egen verksamhet kunna innebära ökad effektivitet och minskade kostnader. Mångfald i förläggningsverksamheten är av betydelse även för att utveckla kvaliteten i verksamheten.

Det är överhuvudtaget viktigt att mottagandet utformas så flexibelt att det skall vara möjligt att på ett bra sätt möta de variationer i fråga om antal asylsökande, deras bakgrund och förutsättningar som alltid kommer att finnas. Mångfald och flexibilitet måste vara ledstjärnor för mottagandet av asylsökande. Detta både för att hänsyn skall kunna tas till individuella behov och för att mottagandet skall bli kostnadseffektivt.

Oavsett vem som driver förläggningar eller i övrigt svarar för genomförandet av mottagandet av asylsökande skall staten ha kostnadsansvaret. Det gäller även för asylsökande som ordnar sin bostad själva och för vilka det kan bli aktuellt med fler insatser från vistelsekommunen än för dem som vistas på förläggning. Ett statligt kostnadsansvar för mottagandet av asylsökande innebär dock inte att det bör vara fråga om ersättning av de faktiska kostnaderna för varje aktivitet som utförs av entreprenör eller kommun utan den statliga ersättningen måste utformas på ett sådant sätt att det inte krävs en omfattande administration. Så enkel och schabloniserad ersättning som möjligt måste eftersträvas.

4.3 En särskild lag om mottagandet av asylsökande m.fl.

Regeringens förslag: Bestämmelser om sysselsättning för och bistånd till asylsökande m.fl. samlas i en ny lag om mottagande av asylsökande m.fl.

Utredningen om arbete för asylsökande har föreslagit att det införs en lag om arbete för asylsökande som vistas på förläggning.

Skälen för regeringens förslag: De förslag som regeringen avser att förelägga riksdagen rörande arbete och sysselsättning för asylsökande m.fl. innebär bl.a. att asylsökande skall ha möjlighet att under vissa förutsättningar arbeta under väntetiden utan att de skall anses som arbetstagare i detta hänseende. Eftersom det här blir fråga om föreskrifter som delvis berör för-

hållandet mellan enskilda krävs att det i lag anges att de asylsökande m.fl. inte skall anses som arbetstagare när de deltar i viss verksamhet. Utredningen om arbete för asylsökande har föreslagit en särskild lag om arbete för asylsökande.

Det förslag som regeringen avser att lägga fram innebär att deltagande i arbete och annan sysselsättning kopplas till reglerna om bistånd. Även i övrigt innebär förslaget åtskilliga förändringar i fråga om mottagandet av asylsökande. Dessa förändringar skulle kräva relativt stora ändringar i lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m.fl.

Regeringen bedömer därför att den lämpligaste lösningen är att de nya bestämmelserna om sysselsättning för asylsökande och om mottagandet av asylsökande jämte de bestämmelser i lagen om bistånd åt asylsökande m.fl., som skall gälla även i fortsättningen, förs samman i en ny lag. Den bör kallas lag om mottagande av asylsökande m.fl.

4.4 Huvudmannaskap för mottagandet av asylsökande

Regeringens förslag: Statens invandrarverk skall även i fortsättningen vara huvudman för mottagandet av asylsökande och se till att det finns förläggningar och erbjuda alla asylsökande plats på en förläggning.

Förslaget från **Utredningen om mottagandet av asylsökande och flyktingar** överensstämmer med regeringens. Utredningen anser dock samtidigt att det i ett längre perspektiv bör övervägas om samma myndighet bör vara ansvarig för tillståndsprövning och mottagande.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har framfört att de anser att det bör vara *en* huvudman som har det övergripande ansvaret för mottagandet av asylsökande. Svenska kommunförbundet, Statens invandrarverk, Tjänstemännens Centralorganisation m.fl. har ansett att Statens invandrarverk bör vara huvudman.

Skälen för regeringens förslag: Statens invandrarverk bör liksom idag ha det övergripande ansvaret för mottagande av asylsökande. Regeringen bedömer att det finns vissa skäl som talar för att den myndighet som bär det förvaltningsmässiga ansvaret för prövningen av invandringsfrågorna också bör ha ett övergripande ansvar för mottagandet av asylsökande och flyktingar. En sådan ordning ger en god flexibilitet och underlättar den samplanering av asylprövning och mottagande som är nödvändig.

Inom Invandrarverket har genomförts en omorganisation med verkan från den 1 oktober 1993. Omorganisationen innebär en fortsatt decentralisering av verksamheten, en förändrad ledningsorganisation och ett samlat ansvar i regionerna för asylprövning och mottagande av flyktingar. Ett syfte med omorganisationen är att ytterligare öka flexibiliteten. Rättssäkerheten ställer dock krav på hög juridisk kompetens och att en likformig prövning sker i

fråga om rätt till asyl. Denna princip har bl.a. tagit sig uttryck i att Invandrarverket nu har en överdirektör som även är chefsjurist och vars funktion bl.a. är att tillgodose kraven på en enhetlig rättstillämpning

I Invandrarverkets ansvar som huvudman för mottagandet av asylsökande skall ingå att se till att det finns förläggningsplatser för alla asylsökande som är i behov av inkvartering på en förläggning. Invandrarverket skall också svara för att bistånd lämnas till asylsökande och att de bereds sysselsättning i lämplig omfattning. Den mer konkreta innebörden i Invandrarverkets ansvar för boende, annat bistånd och sysselsättning redovisas mer ingående i det följande.

4.5 Förläggningar

Regeringens förslag: Driften av alla förläggningar skall vara öppen för entreprenad och Invandrarverket skall aktivt arbeta för att öka inslaget av entreprenad. Invandrarverket skall med utgångspunkt i de övergripande målen och riktlinjerna för mottagandet av asylsökande fastställa vad en entreprenad skall innehålla.

Förslaget från **Utredningen om mottagandet av asylsökande och flyktingar** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen anser därutöver att som ett mål bör anges att Invandrarverket inom tre år skall ha minst 50 procent av samtliga förläggningar utlagda på entreprenad. Utredningen anser att det är angeläget att kommuner har möjlighet att ta emot asylsökande i förläggningar. Utredningen är dock tveksam till om kommunerna med hänsyn till bestämmelserna i kommunallagen har rätt att på entreprenad för Invandrarverkets räkning driva förläggningar för asylsökande. Utredningen föreslår i stället att kommuner ges en schabloniserad ersättning för mottagandet av asylsökande.

Remissinstanserna: Huvuddelen av de remissinstanser som yttrat sig i frågan är positiva till förslaget om att förläggningar skall kunna drivas på entreprenad. Många är dock kritiska till förslaget om att 50 procent av verksamheten skall vara utlagd på entreprenad inom tre år. De instanser som är kritiska menar att målen främst bör vara relaterade till kostnad och kvalitet. Vissa instanser, bl.a. Statskontoret, pekar på vikten av att Invandrarverket regelbundet använder sig av anbudsupphandling och att Invandrarverket utvecklar beställarkompetens och kostnadsuppföljning. Bl.a. Rädda Barnen och Socialstyrelsen framhåller vikten av tydliga avtal och att Invandrarverket försäkras sig om insyn och kvalitet.

Flera av instanserna, bl.a. Invandrarverket och Svenska kommunförbundet, anser att kommunerna bör få konkurrera med andra på lika villkor. Kommunförbundet vill att ett uttryckligt lagstöd skapas för detta ändamål och hänvisar till det totala avtal som redan finns och som inte ifrågasatts.

Invandrarverket tillägger att eventuella juridiska oklarheter om kommunernas medverkan snarast bör undanröjas.

Prop. 1993/94: 94

Skälen för regeringens förslag: Mottagandet av asylsökande sker för närvarande i första hand på förläggningar för vilka Invandrarverket enligt sin instruktion har ett ansvar.

Regeringen anser som tidigare nämnts, att en allmän utgångspunkt för reformeringen av mottagandet av asylsökande bör vara att de asylsökande ges vidgade möjligheter att bo utanför förläggning. Man torde dock få räkna med att huvuddelen av de asylsökande även i framtiden behöver hjälp för att ordna sitt boende och att förlägningsboende då blir aktuellt. Invandrarverket bör som statlig huvudman för mottagandet av asylsökande se till att det finns förlägningsplatser tillgängliga för asylsökande som behöver sådan inkvartering.

Invandrarverket har hittills drivit de flesta förläggningar i egen regi. Enligt Utredningen om mottagande av asylsökande och flyktingar riskerar verksamhet i egen regi att medföra vissa problem, nämligen

- att det blir en betydande likriktning av centralplanerad verksamhet,
- att verksamheten tenderar att bli övervägande producentstyrd,
- att icke konkurrensutsatt verksamhet blir dyrare än konkurrensutsatt samt
- att kreativiteten riktas mot organisatoriska förändringar i stället för strategiförändringar.

Regeringen delar denna uppfattning och anser bl.a. mot denna bakgrund att det är angeläget att Invandrarverket i ökad utsträckning köper tjänster av entreprenörer, företag och föreningar och även uppdrar åt andra att driva hela förläggningar på entreprenad. Driften av alla förläggningar bör därför vara öppen för entreprenad. Genom entreprenad och konkurrens kan man skapa mångfald, utveckla verksamheten och skapa bättre kostnadseffektivitet. Genom att lägga ut hela förläggningar på entreprenad kan det skapas en större mångfald och en ökad flexibilitet i mottagandet.

Målsättningen bör vara att en väsentlig del av förlägningsverksamheten skall läggas ut på entreprenad. Regeringen bedömer det däremot inte lämpligt att fastställa att 50 procent av förläggningarna skall drivas av annan än Invandrarverket inom en treårsperiod. Ett sådant absolut krav skulle kunna vara effektivitetshämmande.

Ett aktivt arbete för att öka inslaget av entreprenad är viktigt. Regeringen anser att det är angeläget att hela mottagningssystemet omfattas av ett anbuds- och konkurrensförfarande. Inte minst den basorganisation för mottagandet av asylsökande som Invandrarverket bedömer nödvändig bör bli föremål för upphandling genom anbudsförfarande och kunna drivas av entreprenörer.

I den avveckling av förläggningar som nu förestår är det enligt regeringens bedömning angeläget att Invandrarverket särskilt beaktar möjligheter att förlänga de entreprenadavtal som man för närvarande har.

Inströmningen av personer som söker asyl i Sverige har under senare år varierat kraftigt beroende på händelser i omvärlden. Det har fört med sig att förläggningar har tagits i bruk med kort varsel för att sedan snabbt avvecklas.

Det är sannolikt att den framtida inströmningen av asylsökande också kommer att variera kraftigt från tid till annan. Situationen i dag är sådan, att behovet av förlägningsplatser för närvarande minskar påtagligt och att ett stort antal förlägningsplatser står inför avveckling samtidigt som behovet av kommunplatser är stort. Mot den bakgrunden och den osäkerhet som finns när det gäller behovet av förlägningsplatser, är det sannolikt att privata entreprenörer och organisationer kan känna en viss osäkerhet inför åtagandet att starta och driva förläggningar.

Eftersom verksamheten i dag i huvudsak drivs av Invandrarverket i egen regi finns det ingen öppen marknad för annat än begränsade delar av förlägningsverksamheten som t.ex. sjukvård och själva tillhandahållandet av bostad. Invandrarverket måste därför aktivt arbeta för att skapa en marknad för förlägningsverksamheten i sin helhet. Det kan man bl.a. göra genom att stimulera organisationer och företag att lämna anbud. De ideella organisationerna spelar en viktig roll i mottagandet av asylsökande. Detta gäller såväl den egna verksamheten som entreprenadverksamhet. I sammanhanget bör beaktas den kompetens som finns hos Invandrarverkets personal vilken kan tas till vara genom att verkets personal ges möjlighet att själva ta över driften av förläggningar genom entreprenad.

Med utgångspunkt från de allmänna riktlinjerna för mottagandet bör Invandrarverket formulera konkreta och mätbara mål för entreprenörerna. Invandrarverket skall alltid fastställa grundprinciperna för vad entreprenaden skall innehålla. Entreprenadavtalen bör utformas så att det klart framgår vad som skall ingå i entreprenaden. Detta bör gälla såväl innehållet i verksamheten som lämplighet och kompetens hos den anställda personalen. En förutsättning för förlägningsverksamhet på entreprenad är att entreprenören bedöms ha förutsättningar att kunna driva verksamhet på ett sådant sätt att det inte uppstår merarbete för den kommun där förläggningen ligger.

När Invandrarverket avgör vem som skall driva en förläggning bör självfallet inte enbart priset vara avgörande. Verket måste också göra en bedömning om entreprenören har förutsättningar att nå de mål som finns för verksamheten. En kontinuerlig uppföljning bör ske av om verksamheten bedrivs i enlighet med mål och avtal.

Det bör inte finnas några hinder att driva förläggningar med särskild inriktning eller för särskilda grupper, förutsatt att verksamheten uppfyller vissa grundläggande krav. Trossamfund och ideella organisationer är exempel på sådana entreprenörer som skulle kunna driva förläggningar med särskild inriktning. Invandrarverket har för övrigt redan träffat avtal om förlägningsverksamhet med särskild inriktning, t.ex. för judiska trosbekännare och ensamstående minderåriga asylsökande som befinner sig i Sverige utan vårdnadshavare.

Invandrarverket har för närvarande avtal med ett antal kommuner om förläggningar för asylsökande i kommunal regi. Uppkomsten av kommunala förläggningar, som skett under de senaste åren, bör ses mot bakgrund av att flera kommuner har fått ta emot ett färre antal flyktingar än vad man avtalat om med Invandrarverket.

Utredningen om mottagandet av asylsökande och flyktingar anser emellertid att det är tveksamt om en kommun enligt kommunallagen har rätt att på entreprenad för Invandrarverkets räkning driva en förläggning för asylsökande som saknar anknytning till kommunen. Utredningen anser samtidigt att det är angeläget att kommuner har möjlighet att ta emot asylsökande. Ett motiv för detta är att det inom kommunen ofta finns personal med kompetens och erfarenhet när det gäller mottagande av flyktingar. Ett annat motiv som anges av utredningen är att många kommuner har möjlighet att genom de kommunala bostadsstiftelserna eller på annat sätt erbjuda bostäder för asylsökande. Utredningen föreslår att kommuner efter överenskommelse med Invandrarverket skall kunna ta emot asylsökande, men att det då inte skall ske i förläggning som drivs i entreprenadform utan så att all statlig ersättning skall lämnas i schabloniserad form.

En grundprincip är att kommuner inte skall svara för en uppgift som är en statlig angelägenhet eller som inte har anknytning till kommunens medlemmar. Regeringen anser att nuvarande ordning där staten har ett huvudansvar för mottagande av asylsökande skall ligga fast. Regeringen kan därför dela utredningens uppfattning att kommunerna inte bör driva en fullständig förlägningsverksamhet för asylsökande på entreprenad. Avtal av den typ som i ett tiotal fall redan träffats mellan Invandrarverket och ett antal kommuner bör således även fortsättningsvis höra till undantagen.

Kommunerna har visserligen kunskap och erfarenhet som skulle kunna vara av värde i mottagandet av asylsökande. Det är dock inte en unik kunskap som inte kan utnyttjas på annat sätt. Om det finns behov av att inom delområden utnyttja kommunernas kunskaper bör det vara möjligt genom begränsade tjänsteköp eller annan överenskommelse om medverkan från kommunernas sida. Det skall därför vara möjligt för kommunerna att mot ersättning träffa avtal med Invandrarverket om tillhandahållande av bostäder åt det asylsökande. Invandrarverket eller privat entreprenör kan också på samma sätt som Invandrarverket gjort under många år hyra tomma lägenheter och andra lokaler från kommunerna som förläggningar.

Riksrevisionsverket (RRV) har på regeringens uppdrag genomfört en granskning av Invandrarverkets upphandling av förlägningskapacitet för asylsökande. RRV har i sin rapport (F 1993:5) gjort den sammanfattande bedömningen att det fortfarande finns betydande utrymme för Invandrarverket att förbättra kostnadseffektiviteten. Man har också lämnat en rad förslag till åtgärder. Bl.a. föreslår RRV att anbudsförfarande används konsekvent för upphandling av nya förläggningar med detta syfte. Regeringen delar denna uppfattning. Även när ett äldre avtal om förlägningsverksamhet eller enbart förlägningsplatser löper ut bör det i princip ske ny anbudsupphandling. Förläggning av avtal med samma uthyrare eller entreprenad utan ny anbudsupphandling bör dock vara möjlig om verksamheten fungerar bra och är kostnadseffektiv.

RRV har också förordat att helpensionsboende så långt möjligt ersätts med boende i självhushåll i vanliga lägenheter. Regeringen delar denna uppfattning som också överensstämmer med Invandrarverkets ambitioner.

Invandrarverket har som boendenorm att det i varje lägenhet skall bo minst två vuxna per rum.

Prop. 1993/94: 94

Asylsökande som inkvarterats i f.d. institutioner har ofta varit hänvisade till att sova i gemensamma sovsalar och att använda sig av gemensamma hygienutrymmen. När det gäller antal toaletter och duschar följer Invandrarverket pensionatsföreskrifter och campingstandard. Förläggningar på entreprenad bör vad gäller boendestandard kunna drivas med utgångspunkt från de riktlinjer som idag gäller för Invandrarverkets egna förläggningar.

Det är självfallet av stor vikt när man lägger ut en verksamhet på entreprenad att man från början fastställer en klar arbets- och ansvarsfördelning mellan Invandrarverket och entreprenören oavsett om denne är en organisation, samfund eller ett privat företag. En entreprenad bör inte omfatta myndighetsutövning. I avsnitt 4.12 kommer regeringen att behandla myndighetsutövning och sekretess vid entreprenad.

4.6 Eget boende

Regeringens förslag: Asylsökande skall ha samma rätt till dag-ersättning oavsett om de vistas på en förläggning eller om de på egen hand ordnat bostad. Den som ordnat bostad på egen hand skall ändå registreras på en förläggning och Invandrarverket skall svara för att bistånd och ett visst bidrag till bostadskostnaden lämnas. Om det egna boendet upphör skall Invandrarverket erbjuda plats på en förläggning.

Förslaget från **Utredningen om mottagandet av asylsökande och flyktingar** överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är positivt inställda till utredningens förslag och anser det rimligt både av humanitära och ekonomiska skäl. Några instanser är dock negativa. Bl.a. Utlänningsnämnden anser att det inte bör förekomma några alternativa boendeformer under utredningstiden. Som skäl anger nämnden att det är viktigt att de asylsökande finns tillgängliga även efter den grundläggande asylutredningen. Dessutom försvåras verkställigheten av avvisningsbeslut för polisen. Malmö kommun anser att ett boende hos släkt och vänner ofta leder till konflikter som i sin tur tvingar kommunen att ingripa. Förslaget om att de asylsökande i större utsträckning själva skall få välja sin bostadsort kan också medföra ett ökat tryck på storstäderna. Flera kommuner befarar att staten återigen lägger över ansvaret för mottagandet på kommunerna. Några instanser är tveksamma till förslaget, bl.a. Invandrarverket, som menar att det leder till otydliga ansvarsförhållanden och roller för asylsökande, tjänstemän och entreprenörer. Verket anser därför att ett renodlat system med antingen förläggningsboende eller kommunboende principiellt är att föredra. Några av frivilligorganisationerna påpekar att modellen för enskilt boende måste vidareutvecklas. Svenska kyrkan tillägger att de föreslagna ersättningsbeloppen är

för lågt tilltagna. Ett par instanser uppmärksammar vikten av att ansvarsförhållandet mellan vistelsekommun och förläggning klargörs och föreslår att den asylsökande alltid administrativt bör höra till en förläggning.

Skälen för regeringens förslag: Mottagande av asylsökande och flyktingar är primärt ett statligt åtagande och huvudmannaskapet bör som tidigare redovisats också i fortsättningen ligga på Statens invandrarverk. Mottagandet skall präglas mindre av omhändertagande och mera av ökat eget ansvarstagande. Regeringens utgångspunkt är att mottagandet skall organiseras så att det så långt som möjligt främjar att asylsökande i första hand bor utanför förläggningssystemet och att de tar ansvar för sitt eget liv. Det underlättar i hög grad integrationen för den som får stanna och ger också goda förutsättningar för ett återvändande. Ett sådant system följer också samhällsutvecklingen i övrigt där boende på olika institutioner har minskat därför att vi vet att människor mår bäst när de får leva ett vanligt normalt liv. Regeringen bedömer att det inte finns något bärande skäl för att asylsökande skall särbehandlas i detta avseende.

En asylsökande har visserligen, som tidigare nämnts, redan nu rätt att bo var han vill i landet. Däremot är enligt lagen om bistånd åt asylsökande m.fl. det ekonomiska stödet till försörjningen med vissa undantag kopplat till att han vistas på en förläggning. Om den asylsökande har särskilda skäl att vistas i en kommun, t.ex. nära släktingar eller medicinska skäl, kan han få bo i en kommun och få ekonomiskt bistånd. För detta krävs emellertid en särskild prövning. Den nuvarande ordningen upplevs som byråkratisk och stelbent.

Även om det stora flertalet asylsökande inte kan antas ha möjlighet att ordna en bostad på egen hand utan också i framtiden kommer att bo på förläggningar bör de som själva kan ordna sitt boende ges förutsättningar att bo utanför förläggning. Nuvarande regler för ekonomiskt bistånd ger inte sådana förutsättningar utan innebär i stället en styrning mot ett förläggning-boende som ofta är dyrare. Regeringen föreslår därför att en asylsökande alltid bör ha rätt till ekonomiskt bistånd oavsett om han vistas på en förläggning eller har ordnat bostad på egen hand. Lagen om mottagandet av asylsökande m.fl. bör utformas så att rätten till bistånd inte görs beroende av var sökanden bor.

Några remissinstanser har fört fram farhågor om att eget boende för asylsökande i större utsträckning skulle göra det svårare för myndigheterna att hålla reda på var de asylsökande finns och därmed kunna leda till längre handläggningstider. Detta går att motverka. Det förslag som regeringen nu lägger fram innebär att dagersättning skall kunna reduceras för den som genom att hålla sig undan försvårar utredning i asylärendet. Det innebär vidare att alla asylsökande skall registreras vid en förläggning och att Invandrarverket, och inte som idag kommunerna, skall svara för bistånd åt asylsökande som har eget boende utanför en förläggning. En asylsökande får därmed ett starkt intresse av att själv hålla kontakt med Invandrarverket och att underrätta verket om eventuella adressändringar. En förutsättning för att Invandrarverket skall kunna betala ut bistånd är ju att verket har en aktuell adress till sökanden. Regeringen bedömer därför att den föreslagna ord-

ningen, som innebär att asylsökande i större utsträckning kommer att bo utanför förläggningssystemet, inte kommer att medföra att det blir svårare än idag för myndigheterna att hålla kontakt med dem.

Regeringen föreslår också att Invandrarverket skall ha en skyldighet att erbjuda alla asylsökande plats på en förläggning. Skulle det visa sig att eget boende för en asylsökande inte fungerar skall Invandrarverket således ha en skyldighet att erbjuda sökanden en plats inom förläggningssystemet. Det finns därför ingen grund för de farhågor som förts fram om ett ökat kommunalt ansvar för mottagandet av asylsökande.

Frågan om beslut om och utbetalning av dagersättning m.m. till asylsökande i eget boende behandlas i avsnitt 4.8.4.

För att stimulera till eget boende bör den som upplåter bostad till asylsökande få viss kompensation. En asylsökande som ordnat eget boende bör därför ha möjlighet att få viss hyresersättning som dock inte är avsedd att täcka den faktiska kostnaden. Ersättningen bör av främst administrativa skäl betalas direkt till den asylsökande och inte till bostadsupplåtaren. Det är inte troligt att särskilt många asylsökande skaffar en egen lägenhet. Regelmässigt torde det bli fråga om inneboende hos släkt eller vänner. Utredningen har föreslagit att ersättningen utgår med två belopp, ett för ensamhushåll, förslagsvis 500 kronor per månad, och ett belopp för medlemmar i en familj, 1 000 kronor per månad sammanlagt. Någon annan form av hyresersättning bör enligt utredningen inte utgå.

Regeringen anser att den föreslagna nivån är rimlig och väl avvägd. Kostnaden blir lägre än genomsnittet vid förläggningsboende. Förläggningsboende innebär att i genomsnitt minst två vuxna personer skall bo i ett rum, vardagsrummet inräknat. Det är inte ovanligt att man bor fler än två personer i varje rum. Ett eget boende kan komma att visa stora variationer, vissa asylsökande torde få en bättre bostadsstandard och andra en lägre, jämfört med att bo på förläggning.

Närmare föreskrifter om bostadsersättning bör läggas fast av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

Asylsökande som bor på en förläggning har tillgång till ett omfattande socialt stöd och särskild kompetens finns för arbete med den problematik som själva asylsituationen medför. Förläggningar lägger också ned resurser på att erbjuda barn och ungdomar såväl som vuxna en meningsfull fritid genom olika slags aktiviteter. På förläggningarna anordnas organiserad barnverksamhet som närmast kan liknas vid öppen förskola. De asylsökande som väljer att bo utanför förläggningssystemet kommer inte regelmässigt att kunna erbjudas motsvarande stöd och fritidsaktiviteter. Om det finns en förläggning i närheten, bör de emellertid vid behov kunna vända sig dit för att få stöd. Vissa hjälpinsatser kan den asylsökande också ha rätt att få av vistelsekommunen med stöd av socialtjänstlagen. Det gäller dock inte sådant bistånd som den asylsökande har rätt till enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Som närmare motiveras och kommenteras i avsnitt 4.8 och i specialmotiveringen bör det i den nya lagen om mottagande av asylsökande m.fl. framgå att den som omfattas av denna lag inte har rätt till förmåner av

motsvarande karaktär enligt socialtjänstlagen. Ett exempel på när vistelsekommunen har skyldigheter enligt socialtjänstlagen gäller skydd för asylsökande barn- och ungdomar. Det gäller oavsett om man bor på förläggning eller har eget boende. Det innebär att de har samma skydd mot t.ex. vanvård som barn som är bosatta här i landet och att den kommun de vistas i har det yttersta ansvaret. För minderåriga barn utan vårdnadshavare skall en god man förordnas. Regeringen bedömer att de asylsökande barnen även framdeles skall ha detta skydd och dessa rättigheter.

Även om Invandrarverket kommer att ha ansvaret för mottagandet av asylsökande och deras behov av bistånd kan mottagandet således medföra vissa arbetsuppgifter för den kommun där asylsökande bor på egen hand. Detta kan särskilt bli fallet för kommuner som redan i dag är invandrartäta. Det är sannolikt att ett antal asylsökande önskar bo hos släktingar och landsmän. Med hänsyn till statens principiella kostnadsansvar för asylsökande och det förhållande att dessa personer inte ingår som underlag vid beräkning av skatteutjämningsbidrag, bedömer regeringen att staten i någon form bör ersätta de merkostnader kommunerna kan få för asylsökande i eget boende. Det gäller åtminstone kostnader som inte är marginella. Ersättning bör så långt möjligt lämnas i schabloniserad form. Regeringen återkommer till frågan om statlig ersättning till kommunerna i avsnitt 4.13.

4.7 Arbete och sysselsättning

4.7.1 Arbete på den öppna arbetsmarknaden

Regeringens bedömning: Även i fortsättningen bör en asylsökande ha rätt att arbeta på den öppna arbetsmarknaden om det kan antas att beslut i tillståndsärendet kommer att dröja mer än fyra månader.

Utredningen om mottagandet av asylsökande och flyktingar anser att rätten till arbete bör inträda omedelbart efter det att ansökan om uppehållstillstånd gjorts.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker utredningens förslag. Det gäller bl.a. Arbetsmarknadsstyrelsen, Utlänningsnämnden, de fackliga centralorganisationerna samt frivilligorganisationerna. Några, bl.a. Invandrarverket och Kommunförbundet, anser att nuvarande regler bör behållas tills vidare.

Skälen för regeringens bedömning: Som tidigare nämnts är det tyvärr ofrånkomligt, trots de stora ansträngningar som gjorts för att nedbringa väntetiderna, att en asylsökande tvingas vänta en tid medan hans ärende utreds och beslut fattas.

Det bör som tidigare nämnts vara en skyldighet för varje asylsökande att – i likhet med vad som gäller för alla andra i vårt samhälle – i mån av förmåga svara för sin och sin familjs försörjning. En lång passiv väntan orsakar stora

och onödiga kostnader för samhället. Sysslösa asylsökande kan ge den svenska allmänheten en negativ bild av asylsökande i allmänhet. Asylsökande bör av dessa skäl ha möjlighet att genom arbete försörja sig och sin familj i de fall väntan på beslut blir lång.

Asylsökande hade tidigare inte någon rätt att arbeta. Mot bakgrund av vad som nu anförts beslöt regeringen i maj 1992 att med verkan från den 1 juli 1992 ändra utlänningsförordningen (1989:547) på så sätt att asylsökande undantogs från skyldigheten att ha arbetstillstånd i de fall Invandrarverket bedömde att dess beslut i ärendet skulle komma att dröja mer än fyra månader från ansökan.

Undantaget från skyldigheten att ha arbetstillstånd begränsades således till de fall där väntetiden kunde bedömas komma att bli lång. Regeringen gjorde den bedömningen att en generell rätt för alla asylsökande att omedelbart börja arbeta sedan asylansökan gjorts skulle kunna leda till en inte obetydlig ökning av antalet asylsökande. Det skulle för en del personer utan egentliga asylskäl kunna framstå som ett lockande alternativ att anmäla sig som asylsökande i Sverige och därmed få rätt att arbeta här under en begränsad tid. En ökning av antalet asylsökande utan asylskäl skulle kunna bidra till att urholka asylrätten. Genom att begränsa rätten till arbete till de fall där väntetiden kunde bedömas komma att bli lång kunde man också undvika att rätt till arbete gavs till den som riskerade att avvisas med omedelbar verkställighet därför att det var uppenbart att det inte fanns grund för asyl.

De nuvarande reglerna för asylsökandes rätt att arbeta har således varit i kraft endast under drygt ett år. Reformen har hittills haft endast begränsad praktisk betydelse eftersom läget på arbetsmarknaden inneburit att det varit omöjligt för de flesta asylsökande att få något arbete på den öppna arbetsmarknaden. Under den tid som reglerna varit gällande har inte något framkommit som föranleder en annan bedömning än förra året av de skäl som talar emot att asylsökande ges en generell rätt till arbete. Någon ändring av gällande regelsystem bör därför inte genomföras för närvarande.

4.7.2 Annan sysselsättning för asylsökande m.fl.

Regeringens förslag: Asylsökande som vistas på förläggning skall delta i det gemensamma arbetet där. Asylsökande skall vidare delta i den svenskundervisning som de får tillgång till och i annan organiserad verksamhet som erbjuds.

De förslag som lagts fram av **Utredningen om arbete för asylsökande** samt **Utredningen om mottagandet av asylsökande och flyktingar** överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har i huvudsak instämt i utredningarnas förslag.

Skälen för regeringens förslag: Som redovisats i föregående avsnitt har det för de flesta asylsökande varit omöjligt att finna ett arbete på den öppna arbetsmarknaden under det dryga år som denna möjlighet stått öppen. Man måste räkna med att de flesta asylsökande även i ett bättre arbetsmarknadsläge kommer att ha svårt att finna ett arbete på den öppna arbetsmarknaden. Finns annan arbetskraft att tillgå är det inte sannolikt att arbetsgivare i någon större utsträckning vill anställa asylsökande som i de flesta fall saknar kunskaper i svenska och om vilka det råder ovisshet om hur länge de kommer att kunna stanna – såvida det inte är fråga om mycket tillfälliga arbeten som kan utföras utan någon längre introduktion.

Som också framhållits i föregående avsnitt är det av yttersta vikt att en asylsökande inte passiviseras under en lång väntetid i sysslolöshet. Det är därför av stor betydelse att de asylsökande, som inte kan finna ett arbete på den öppna arbetsmarknaden, har möjlighet till någon annan form av meningsfull sysselsättning under väntetiden.

Invandrarverket har under senare år arbetat efter mycket ambitiösa riktlinjer för att bereda asylsökande meningsfull sysselsättning. Enligt riktlinjerna skall verksamheten vid förläggningarna inriktas på

- att den enskilde asylsökanden tar ansvar för sin dagliga livsföring,
- att ge asylsökande en aktiv roll i den dagliga skötseln av förläggningen, samt
- att erbjuda aktiviteter som så långt som möjligt är till nytta för asylsökande oavsett utgången i asylärendet.

Regeringen anser det vara självklart att de som vistas på förläggning skall delta i arbetet på förläggningen, exempelvis när det gäller städning och smärre reparationer.

Asylsökande skall vara skyldiga att delta i den svenskundervisning som de erbjuds. Hänsyn måste dock givetvis tas till vars och ens förutsättningar. Kunskaper i svenska underlättar livet under väntetiden och gör att integrationen i det svenska samhället går snabbare för den som får stanna.

Även andra studier än i svenska kan tänkas och kunskaper bland de asylsökande själva bör då tas tillvara så att en asylsökande kan fungera som studie- eller cirkelledare för andra som väntar. Ideella organisationerna bör också kunna spela en viktig roll när det gäller att ordna studiecirkel för asylsökande. Studierna bör med fördel kunna inriktas på att ge kunskaper och färdigheter som är till nytta för sökanden även om han måste återvända.

Regeringen finner det således angeläget att Invandrarverket vidareutvecklar sitt program för organiserad verksamhet för asylsökande och att detta inte begränsas till att gälla asylsökande på förläggning. Det är dock ofrånkomligt att det i praktiken torde finnas begränsade möjligheter att ordna sysselsättning i samma omfattning för dem som inte bor på förläggning.

Den organiserade verksamheten för asylsökande kommer att ha följande former

- deltagande i svenskundervisning och orientering om det svenska samhället, studiecirkel o.dyl.
- deltagande i det gemensamma arbetet på förläggningen

– deltagande i verksamhet utanför förläggningen.

Den sysselsättning som kan komma i fråga vid förläggningsboende är i första hand sådan som erbjuds inom förläggningsområdet. Hit hör framför allt städning och renhållning av gemensamma lokaler och ytor utomhus, reparation och underhåll av förläggningens inventarier och utrustning, upp- rustning av lägenheter i samband med flyttning, information av myndigheter och andra i när samhället och medverkan i mottagandet av nyanlända asyl- sökande. Hit kan också räknas arbete i second hand shop och i kaféerörelse liksom arbete inom av förläggningen anordnad barn- och fritidsverksamhet och som studieledare. Asylsökande med lämplig bakgrund bör också kunna medverka i skolundervisning för barn inom eller utanför förläggningen. Självfallet innefattas i den organiserade verksamheten inte vad som kan sägas tillhöra den privata sfären, exempelvis skötsel av egen lägenhet, egen mat- lagning och tillsyn av egna barn.

Vissa sysselsättningar som är lämpade för asylsökande kan vara sådana att det skulle kunna ifrågasättas om inte den som deltar är att anse som arbets- tagare. Regeringen återkommer till den frågan i följande avsnitt.

Målsättningen bör vara att alla skall arbeta eller delta i någon form av organiserad verksamhet under en tid som motsvarar normal arbetstid, dvs. 40 timmar per vecka. Särskilt vid nyöppnade förläggningar och för dem som inte bor på förläggning torde det dock åtminstone i början vara svårt att nå detta mål. Det hindrar inte att målsättningen ändå bör läggas fast. Samma mål- sättning bör gälla beträffande den som beviljats ett tidsbegränsat uppehålls- tillstånd och som inte har ett arbete på den öppna arbetsmarknaden.

Särskilt angeläget är att en meningsfull sysselsättning kan beredas ung- domar mellan 16 och 18 år. De kan endast i mycket begränsad utsträckning beredas plats i gymnasieskola. Det är därför angeläget att de kan beredas mot- svarande utbildning i annan form. Det är särskilt viktigt att denna grupp kommer in i regelbundna vanor, och att deras studievanor och utbildnings- gång inte helt bryts i de fall den ännu inte är avslutad i hemlandet. Risker är annars stor att de får svårigheter när det blir dags för dem att söka sig ut på arbetsmarknaden.

Regeringen återkommer i avsnitt 4.10.3 till möjligheterna att organisera viss skolverksamhet för denna åldersgrupp asylsökande ungdomar.

4.7.3 Delar av den arbetsrättsliga lagstiftningen skall inte gälla

Regeringens förslag: För att så många asylsökande som möjligt skall beredas meningsfull sysselsättning skall de ges möjlighet att i viss utsträckning arbeta utan att anses som arbetstagare i arbetsrättsligt hän- seende.

Förslaget från **Utredningen om arbete för asylsökande** överens- stämmer i stort sett med regeringens.

Remissinstanserna: Praktiskt taget alla remissinstanser tillstyrker förslaget. LO avvisar det dock och anser från principiella utgångspunkter att det inte är rimligt att undanta alla grupper som har särskilda problem på den svenska arbetsmarknaden från den arbetsrättsliga lagstiftningen och arbetstagarbegreppet.

Skälen för regeringens förslag:

Behovet av lagstiftning

Den målsättning som bör gälla är som nämnts att asylsökande som väntar på beslut om uppehållstillstånd skall arbeta eller delta i någon form av organiserad verksamhet under normal arbetstid, dvs. åtta timmar per dag eller fyrtio timmar per vecka. Det är inte möjligt att nå detta mål om de flesta asylsökande endast kan sysselsättas med svenskstudier och deltagande i det gemensamma arbetet på förläggningen. Vad som sägs i fortsättningen om asylsökande gäller även den som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen (se avsnitt 6.1).

Vid några av Invandrarverkets förläggningar har en försöksverksamhet förekommit där asylsökande erbjudits delta i verksamheter inom exempelvis landskapsvård och kulturminnesvård. Det har också förekommit att asylsökande beretts praktikplatser utanför förläggningarna som inte konkurrerat med liknande platser på den reguljära arbetsmarknaden. Någon direkt ekonomisk ersättning har inte utgått till de asylsökande som deltagit i denna typ av verksamhet. Det har dock förekommit att man sökt motivera asylsökande att delta i verksamhet av nu nämnt slag genom att erbjuda dem förtur till studieplatser och attraktiva fritidsbetonade aktiviteter samt genom att de fått busskort och liknande.

För att kunna erbjuda asylsökande sysselsättning enligt den målsättning som angivits är det nödvändigt att de kan erbjudas sysselsättning även utanför förläggningarna. Sådan verksamhet måste utföras på andra villkor än som gäller på den öppna arbetsmarknaden. De asylsökande torde i de flesta fall inte kunna konkurrera med annan arbetskraft bl.a. därför att de saknar kunskaper i svenska och att det är osäkert hur länge de kommer att vistas på den aktuella orten. De måste dessutom vara tillgängliga under normal arbetstid så länge asylutredningen kräver det.

För att underlätta möjligheterna att sysselsätta dem måste en lösning sökas som innebär att de asylsökande inte betraktas som arbetstagare i arbetsrättslig mening.

Begreppet arbetstagare finns inte definierat i någon av de centrala lagarna inom arbetsrätten. Det är nödvändigt att gå till rättstillämpningen för att bestämma innebörden av begreppet. Omständigheter som talar för att ett anställningsförhållande föreligger – även om något formellt anställningsavtal inte finns – är framför allt om den som presterar arbetet står till förfogande för varierande arbetsuppgifter allteftersom de uppkommer, om förhållandet mellan parterna är av mera stadigvarande och regelbunden karaktär, om den som arbetar är underkastad direktiv och kontroll i fråga om arbetets ut-

förande, platsen för arbetet och arbetstiden, om ersättning åtminstone delvis utgår i form av garanterad lön och om den som arbetar rent allmänt sett i ekonomiskt och socialt hänseende är jämställd med en vanlig arbetstagare. Samtliga nu angivna omständigheter behöver inte föreligga för att en person skall bedömas som arbetstagare. Avgörande är en helhetsbedömning av samtliga faktorer i det enskilda fallet.

Med ovanstående kriterier som bakgrund torde den nuvarande sysselsättningen för asylsökande enligt Invandrarverkets riktlinjer för s.k. organiserad verksamhet normalt falla utanför tillämpningsområdet för den arbetsrättsliga lagstiftningen. Avgörande för denna bedömning är framför allt att någon lön eller annan ersättning inte utgår för det arbete som utförs och att någon formell skyldighet inte finns för asylsökande att delta i verksamheten.

Den verksamhet som de asylsökande deltar i inom och utanför förläggningarna bör inte heller i framtiden innebära att någon ersättning – utöver dag-ersättning – utgår direkt till den asylsökande. Något anställningsavtal bör inte upprättas mellan den asylsökande och en arbetsgivare. Det skulle då kunna hävdas att också denna verksamhet kommer att falla utanför den arbetsrättsliga lagstiftningen. Det är emellertid inte möjligt att med säkerhet förutse att denna bedömning i alla framtida situationer kommer att godtas av rättstillämpningen. Asylsökande som deltar i olika verksamheter inom och utom förläggningarna bör därför undantas från den arbetsrättsliga lagstiftningen genom en uttrycklig bestämmelse i lag.

En ordning där de asylsökande inte betraktas som arbetstagare innebär att man i särskild ordning måste lösa frågorna om de asylsökandes behov av en tillfredsställande arbetsmiljö, om skadeståndsansvaret för dem och deras arbetsgivare och om deras försäkringsskydd. Arbetsmiljölagen (1977:1160) och skadeståndslagen (1972:207) bör därför delvis tillämpas även på de arbetsuppgifter som de asylsökande utför.

Behovet av försäkringsskydd för eventuella arbetsskador tillgodoses i dag genom att Invandrarverket tecknar olycksfallsförsäkringar för de asylsökande som deltar i s.k. organiserad verksamhet. Detta försäkringsskydd bör byggas ut. Regeringen utgår från att försäkringarna kompletteras så att de även kommer att gälla för den skada som asylsökande kan vålla på arbetsgivarens egendom. Det kan i och för sig hävdas att de bör åligga den som erbjuder sysselsättning att svara för sådana försäkringar. Ett klarare ansvarsförhållande uppnås emellertid om Invandrarverket alltid svarar för att försäkring finns. I de avtal om sysselsättning som träffas bör sedan kunna regleras vem som skall stå för kostnaden för försäkringen.

Avtal om sysselsättning för asylsökande

En verksamhet med sysselsättning för asylsökande utanför den öppna arbetsmarknaden innebär i princip en vidareutveckling av Invandrarverkets nuvarande program för organiserad verksamhet. Det bör i första hand ankomma på Invandrarverket att söka ordna sysselsättning för asylsökande. Har driften av en förläggning lagts ut på entreprenad bör även entreprenören

söka finna sysselsättning för de asylsökande. Invandrarverket bör i ett sådant fall också kunna uppdra åt entreprenören att träffa avtal om sysselsättning. Ett sådant avtal kan också utformas så att det innebär viss stimulans för entreprenören att ordna sysselsättning. Eventuell ersättning bör dock alltid tillfalla Invandrarverket. Om en asylsökande på egen hand lyckas finna ett arbete av angiven typ finns det givetvis inget hinder för att Invandrarverket genom att teckna avtal godkänner en sådan sysselsättning. Det väsentliga i ett sådant fall är att avtal tecknas av Invandrarverket och att eventuell ersättning alltid tillfaller verket. Detta måste vara en förutsättning för att den arbetsrättsliga lagstiftningen skall undantas. I annat fall torde det bli fråga om ett vanligt arbetsrättsligt avtal mellan den asylsökande och arbetsgivaren.

Samma rättigheter och skyldigheter i fråga om organiserad verksamhet bör gälla för alla asylsökande oavsett om de bor på förläggning eller hos anhöriga eller vänner. I praktiken torde dock Invandrarverkets möjligheter att ordna sysselsättning för dem som inte bor på förläggning att vara ganska små. I gengäld torde möjligheterna för den sökande att själv ordna någon form av sysselsättning i sådana fall vara något större. Man torde vidare kunna utgå från att den som bor hos släkt eller vänner deltar i de vanliga sysslor som förekommer i ett hem och på så sätt får en meningsfull tillvaro.

Typ av sysselsättning

De verksamheter som hittills förekommit har i stor utsträckning rört natur-, landskaps- eller fornminnesvård. Inom dessa områden torde det även i fortsättningen finnas arbetsuppgifter. I princip bör det vara fråga om verksamhet som annars inte skulle bli utförd. Det får således inte vara fråga om arbeten som bör utföras på marknadsmässiga villkor. Det får ankomma på Invandrarverket att bevaka att sysselsättningen inte är av den senare karaktären innan avtal tecknas. Verket måste även sedan avtal träffats bevaka att deltagande i en verksamhet av angivet slag inte går över till att bli ett reguljärt arbete som bör utföras på marknadsmässiga villkor.

4.7.4 Samråd med Länsarbetsnämnden och med fackliga organisationer

Regeringens bedömning: Någon formell skyldighet bör Invandrarverket inte ha att samråda med Länsarbetsnämnden eller fackliga organisationer innan avtal om sysselsättning för asylsökande träffas.

Enligt förslaget från **Utredningen om arbete för asylsökande** krävs att arbete som utförs åt annan än Invandrarverket skall godkännas av Länsarbetsnämnden samt att samråd om arbetet i vissa fall skall äga rum med facklig organisation.

Remissinstanserna: Bland annat Arbetsmarknadsstyrelsen och Tjänstemännens Centralorganisation anser det väsentligt att Länsarbetsnämnden och de fackliga organisationerna har ett formellt inflytande när det gäller avtal om arbete för asylsökande. Utredningen om mottagandet av asylsökande och flyktingar anser att det bör ankomma på Invandrarverket att i varje enskilt fall avgöra om samråd med facklig organisation bör äga rum. Utredningen anser det heller inte rimligt att Länsarbetsnämnden skulle få ett slags "veterätt" genom att nämndens godkännande skulle krävas innan ett arbete skulle få sättas i gång.

Skälen för regeringens bedömning: Det kan säkert många gånger vara naturligt att Invandrarverket samråder med berörd facklig organisation innan avtal om sysselsättning träffas. Till skillnad från utredningen anser dock regeringen att någon formell skyldighet för Invandrarverket till sådant samråd inte bör gälla. Om en sådan ordning skulle gälla finns det alltid en risk för en fördröjning av starten för verksamheten och därmed också en risk att vissa tillfälliga och kortvariga arbeten inte skulle stå öppna för asylsökande, även om det skulle vara fråga om sysselsättning som eljest skulle vara mycket väl lämpad för dem.

Samråd med Länsarbetsnämnden kan många gånger också te sig naturligt liksom att nämnden får information om avtal som Invandrarverket träffat. Inte heller här bör det dock vara fråga om ett obligatoriskt samråd eller att Länsarbetsnämnden skall lämna formellt godkännande innan en verksamhet startar.

Invandrarverket måste som nämnts alltid träffa avtal om deltagande i verksamhet som utförs åt någon annan än verket. Därigenom ges Invandrarverket också möjlighet att beakta att det inte är fråga om ett arbete som bör utföras på marknadsmässiga villkor och att deltagande i verksamheten inte går över till att bli ett reguljärt arbete. Det tillgodoser också verkets behov av att kunna hålla kontakt med utlänningen. Invandrarverket måste kunna ge berörda utlänningar behövligt stöd och deltagande i verksamheten får inte hindra eller fördröja utredning och beslut i ett asylärende.

4.7.5 Ersättning för deltagande i organiserad verksamhet

Regeringens förslag: Någon särskild ersättning skall inte lämnas till en asylsökande som deltar i sådan verksamhet som avses i den föreslagna lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Utredningen om arbete för asylsökande föreslår att asylsökande som utför arbete enligt den av utredningen föreslagna lagen skall ha rätt till särskild ersättning. Enligt förslaget skall det ankomma på regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att fastställa storleken av ersättningen.

Remissinstanserna: Remissopinionen är splittrad. Flera remissinstanser anser att särskild ersättning bör utgå till den asylsökande som deltar

i arbete. De som tillstyrker förutsätter då att denna ersättning skall betalas av Invandrarverket. Bl.a. Invandrarverket och Utredningen om mottagandet av asylsökande och flyktingar anser att någon särskild ersättning inte bör utgå.

Skälen för regeringens förslag: Som tidigare framhållits bör den asylsökande i mån av förmåga svara för sin och sin familjs försörjning. En asylsökande har i mån av behov rätt till dagersättning och logi. När en asylsökande exempelvis deltar i arbetet på en förläggning innebär det att han bidrar till sin egen försörjning. Någon särskild ersättning – utöver dag-ersättning – bör därför inte utgå till den som deltar i verksamhet enligt den föreslagna lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Någon ersättning till en asylsökande som deltar i verksamhet åt någon annan bör heller inte få betalas ut av den som svarar för verksamheten. Av den nya lagen bör därför klart framgå att ett eventuellt avtal om ersättning mellan en asylsökande och den som tillhandahåller ett arbete inte är giltigt. Om ersättning för arbetet skall utgå bör den, som närmare behandlas i avsnitt 4.7.3, av beställaren betalas till Invandrarverket.

Det normala måste vara att den som sysselsätter asylsökande i ett arbete betalar ett belopp till Invandrarverket för att få arbetet utfört. Det kan dock tänkas att beställaren har sådana kostnader för arbetsledning m.m., vilket kan förekomma exempelvis när det gäller landskaps- och fornminnesvård, att det inte framstår som orimligt att någon ersättning inte skall utgå. Däremot bör det inte förekomma att Invandrarverket betalar för att asylsökande skall delta i en verksamhet.

4.8 Ekonomiskt bistånd

4.8.1 Allmänt om bistånd

Regeringens förslag: Asylsökande skall liksom i dag ha möjlighet att få bistånd i form av logi, dagersättning och bistånd för särskilda behov (särskilt bidrag). Den som har inkomst eller egna tillgångar skall betala för logi och för kost när sådan ingår i inkvarteringen på en förläggning. Den som omfattas av lagen om mottagandet av asylsökande m.fl. skall inte ha rätt till förmåner av motsvarande karaktär enligt socialtjänstlagen.

Utredningen om mottagande av asylsökande och flyktingar har föreslagit att det ekonomiska biståndet i form av dagbidrag skall ersättas av ett system med lån, s.k. asyllån. Lånet skulle enligt förslaget betalas av genom att asylsökanden deltar i någon form av organiserad verksamhet. Endast en asylsökande som utan giltiga skäl vägrat att delta i den organiserade verksamheten skulle ha någon skuld kvar sedan slutligt beslut meddelats i ärendet. Utredningens förslag om att den som har inkomst eller egna tillgångar skall

betala för logi och i förekommande fall för kost överensstämmer med Prop. 1993/94:94 regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser avvisar förslaget om lån i stället för bidrag. Flera frivilligorganisationer anser att det skulle vara oetiskt att tvinga människor i behov av skydd att underteckna en låneförbindelse. Bl.a. RRV och Statskontoret ser en risk för att de administrativa kostnaderna för ett lånesystem skulle komma att bli större än de vinster som man eventuellt skulle kunna uppnå. Bl.a. Kommunförbundet tillstyrker i princip ett lånesystem i stället för nuvarande bidrag.

Skälen för regeringens förslag: Ett huvudmotiv för utredningens förslag om asyl lån är att det skulle ge asylsökande en bättre bild av vad det kostar att leva i Sverige och därmed underlätta omställningen till ett aktivt liv sedan tillstånd beviljats. Ett annat motiv är enligt utredningen att det skulle stimulera asylsökande att så långt möjligt klara sin försörjning på egen hand utan att söka asyl lån. Därmed skulle systemet också minska kostnaderna för asylmottagandet.

Regeringen bedömer i likhet med flera remissinstanser att de administrativa kostnaderna för ett lånesystem skulle bli höga och att den samhälls-ekonomiska vinsten av ett lånesystem därmed skulle bli ringa eller till och med kunna förbytas i förlust. I avsnitt 4.8.3 kommer regeringen föreslå att dagersättning skall kunna sättas ned för den som utan giltigt skäl vägrar att delta i program för organiserad verksamhet. Ett sådant system bör i samma utsträckning som utredningens förslag vara ägnat att stimulera asylsökande till ett aktivt liv och minska kostnaderna för mottagandet. Förslaget om asyl lån bör således för närvarande inte genomföras.

Enligt gällande regler skall den som har inkomst av förvärvsarbete erlägga skäligt belopp som ersättning för logi och i förekommande fall för kost. Även den som har annan inkomst eller egna tillgångar bör emellertid betala för kost och logi. Den föreslagna lagen om mottagandet av asylsökande m.fl. bör innehålla bestämmelser om detta.

Nivån på det ekonomiska biståndet till de asylsökande, liksom hur stor ersättning som skall erläggas för kost och logi av den som har inkomst eller egna tillgångar, bör läggas fast av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Nivån på biståndet till asylsökande ligger i dag något lägre än de normer som tillämpas för bistånd enligt socialtjänstlagen. Motiven för detta är att de asylsökande vistas här under en begränsad tid och att de då inte har samma utgifter som dem som är bosatta här. Det bör därför framgå av lagen om mottagandet av asylsökande m.fl. att den som omfattas av denna lag inte har rätt till bistånd för motsvarande förmåner enligt socialtjänstlagen. Det får inte uppstå någon tvekan om att den som omfattas av den lag som nu föreslås inte skall ha möjlighet att få kompletterande bistånd enligt socialtjänstlagen. Förslaget i denna del kommenteras närmare i specialmotiveringen.

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall liksom i dag fastställa nivån på ekonomiskt bistånd åt asylsökande m.fl. Nivån på dagersättningen skall i framtiden fastställas i kronor och inte beräknas i procent av det basbelopp som fastställts. Nuvarande koppling mellan Socialstyrelsens rekommenderade norm för socialbidrag och nivån på dagbidraget skall upphöra. Dagbidraget för barnfamiljer bör sänkas något.

Utredningen om mottagandet av asylsökande och flyktingar har bedömt att efter den sänkning av dagbidragen som genomförts från den 1 december 1992 är utrymmet för en generell reduktion av dagbidragen begränsat.

Remissinstanserna har inte yttrat sig generellt i frågan om nivån på dagbidraget.

Skälen för regeringens förslag: De flesta asylsökande har uppenbart behov av ekonomiskt bistånd. Behovet måste naturligtvis tillfredsställas på ett sådant sätt att de asylsökande kan få en rimlig levnadsnivå. Enligt 9 § lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m.fl. har en utlänning som avses i lagen – i den mån han behöver det – rätt till bistånd för sin dagliga livsföring som försäkrar honom eller henne en skälig levnadsnivå (dagbidrag). Enligt prop. 1987/88:80 om bistånd åt asylsökande m.m. skall utgångspunkten vid bedömningen av vad som är skälig levnadsnivå vara densamma vid tillämpningen av 6 § socialtjänstlagen och regeln om bistånd åt asylsökande m.fl. Det innebär dock enligt föredraganden inte att nivån på bidragen nödvändigtvis behöver vara densamma eftersom behoven i vissa avseenden är större för den som varaktigt bor i Sverige. Som exempel nämns att den som bor på en förläggning eller i en genomgångsbostad inte behöver bistånd till möbler eller hemutrustning. Vidare sägs att även andra förhållanden kan motivera en lägre nivå på dagbidraget.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fastställer grunder för de belopp som dagbidrag skall lämnas. Regeringen har meddelat föreskrifter i frågan i förordningen (1988:156) om bistånd åt asylsökande m.fl.

Enligt 3 § förordningen beräknas dagbidrag i procent av det basbelopp som enligt 1 kap. 6 § lagen om allmän försäkring (1962:381) fastställts för året. Procentsatserna varierar beroende på hushållets sammansättning och barnens ålder. När fri mat ingår i inkvarteringen lämnas ett reducerat dagbidrag.

När procentsatserna fastställdes utgick man från Socialstyrelsens rekommenderade norm för socialbidrag. En generell sänkning, ca 10 procent av nivån på dagbidrag till asylsökande, genomfördes i december 1992. För stora barnfamiljer var sänkningen större. Motiven till sänkningarna var i huvudsak följande:

- Besparing på statsbudgeten (del av sparpaketet).

- En del kommuner hade infört korttidsnorm för socialbidrag som var lägre än dagbidraget.

- Nivån bedömdes för hög med hänsyn till att asylsökande kunde skaffa kapitalvaror och skicka hem pengar under väntetiden i Sverige. Det gällde särskilt barnfamiljer.

- Anpassning av nivån till andra nordiska länder.

Det har nu gått tillräckligt lång tid för att slutsatser och konsekvenser skall kunna dras av effekterna av den tidigare genomförda sänkningen. Därvid har framgått att nuvarande nivå på dagbidraget mer än väl täcker behoven hos barnfamiljer.

Mot den här bakgrunden och den period av stora ekonomiska påfrestningar som har drabbat oss alla bedömer regeringen att det finns utrymme för en generell sänkning av nivån på dagersättningen till barnfamiljer. En sänkning inom intervallet 2–10 kronor per dag och barn beroende på barnets ålder bedöms rimlig. Det bör ankomma på regeringen att fastställa den exakta nivån på dagersättningen.

Regeringen bedömer vidare att nivån på dagersättningen i framtiden inte bör beräknas i procent av det basbelopp som enligt 1 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring fastställts för året. I stället bör nivån på dagersättningen fastställas i kronor och kopplingen till Socialstyrelsens rekommenderade norm för socialbidrag upphöra. Det förhållandet att asylsökande mer sällan är bunda av ekonomiska åtaganden på längre sikt och som regel inte har så stora ekonomiska förpliktelser jämfört med dem som bor här stadigvarande talar för att Socialstyrelsens rekommenderade norm för socialbidrag inte bör vara utgångspunkt när dagersättning för asylsökande fastställs. Regeringen finner att det kan vara rimligt att asylsökande under utredningstiden ges en lägre ekonomisk standard än vad som tillkommer dem som är stadigvarande bosatta i landet. Det bör ankomma på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att fastställa grunder för de belopp som dagersättning skall utgå med.

4.8.3 Dagersättning för den som utan giltigt skäl vägrar att delta i organiserad verksamhet m.m.

Regeringens förslag: Dagersättningen skall kunna sättas ned för den som utan giltigt skäl vägrar att delta i program för organiserad verksamhet. Detsamma skall gälla för den som genom att hålla sig undan försvårar asylutredningen.

Utredningen om arbete för asylsökande föreslår att den som deltar i arbete enligt den av utredningen föreslagna lagen skall ha rätt till särskild ersättning i form av ett förhöjt dagbidrag samt att dagbidraget skall kunna

sänkas för den som fyllt 18 år och som utan giltigt skäl avvisar erbjudet arbete.

Prop. 1993/94: 94

Utredningen om mottagandet av asylsökande och flyktingar föreslår att den som utan giltigt skäl avvisar erbjudet arbete eller att delta i organiserad verksamhet dels skall kunna få det ekonomiska bidraget reducerat, dels skall bli återbetalningsskyldig för det lån, som han enligt utredningens förslag skall erhålla i stället för bidrag.

Remissinstanserna: Remissopinionen är splittrad. Bl.a. Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden tillstyrker förslaget om en reduktion av dagbidragen medan bl.a. Socialstyrelsen och flera frivilligorganisationer avstyrker det. Flera frivilligorganisationer anser att särskild ersättning skall utgå till den som deltar i någon form av organiserad verksamhet.

Skälen för regeringens förslag: Utredningen om mottagandet av asylsökande och flyktingar anser det vara viktigt att göra en klar markering av att vägran att delta i arbetet på en förläggning eller i annan organiserad verksamhet skall medföra ekonomiska konsekvenser för sökanden. Utredningen har bedömt att bidraget bör kunna reduceras med cirka 10 kronor per dag för den som utan giltigt skäl väljer att inte delta i organiserad verksamhet.

De remissinstanser som avstyrkt förslaget har bl.a. anfört att kravet på deltagande i arbete eller organiserad verksamhet inte ligger i linje med utredningens övriga förslag som bygger på frivillig medverkan, att det skapar problem för personalen som skall bedöma vad som skall utgöra giltigt skäl för att inte delta, att det är svårt att sänka dagbidragsnivån ytterligare samt att det skulle leda till att antalet mål med överklaganden hos förvaltningsdomstolarna kommer att öka.

Som framhållits i avsnitt 4.7.2 är det angeläget att asylsökande har en meningsfull sysselsättning under väntetiden. Om asylsökandena under väntetiden får leva i passivitet och bidragsberoende får detta allvarliga konsekvenser för deras framtid. De allra flesta är säkerligen själva mycket intresserade av att delta i sysselsättning som de upplever som meningsfull. Det går emellertid inte att bortse från att enstaka individer har en annan inställning. För att få alla som kan att delta i den sysselsättning som erbjuds är det därför rimligt att vägran att delta får ekonomiska konsekvenser för den enskilde. Detta speglar också bäst vad som gäller i samhället i övrigt. Den som uteblir från ett arbete drabbas av ekonomiska konsekvenser. Regeringen anser därför att detta skall gälla också de asylsökande.

Utredningen om mottagandet av asylsökande och flyktingar har som nämnts föreslagit att dagersättningen skall kunna sänkas med ca 10 kronor per dag för den som utan giltigt skäl vägrar att delta i någon organiserad verksamhet. Regeringen bedömer emellertid att det bör vara möjligt att sänka dagersättningen utöver vad utredningen föreslagit i de undantagsfall någon vägrar att delta. På så sätt kommer alla som kan delta i någon verksamhet också att ha ett mycket starkt incitament att göra så.

I lagrådsremissen föreslogs att dagersättningen skulle kunna dras in helt för den som utan giltigt skäl vägrar att delta i någon form av organiserad sysselsättning. Lagrådet fann emellertid detta förslag oacceptabelt och anser

att den del av dagersättningen som är avsedd att täcka kostnaderna för egen mathållning alltid skall få behållas. Regeringen vill betona att det ursprungliga förslaget inte skulle ha inneburit att någon hade behövt bli utan pengar till mat. Möjlighet skulle alltid ha funnits för en asylsökande att få ut full dagersättning genom att delta i någon form av organiserad sysselsättning. För den som hade giltigt skäl för frånvaro skulle någon reduktion inte ske. Som tidigare framhållits är det vidare sannolikt att det endast i undantagsfall kommer att inträffa att någon mer systematiskt kommer att undandra sig deltagande i någon form av sysselsättning. Regeringen finner därför inte att det föreligger någon större skillnad mellan förslaget i lagrådsremissen och Lagrådets förslag. Regeringen kan emellertid ansluta sig till Lagrådets förslag för att undanröja eventuella tvivel om att förslaget skulle kunna medföra att asylsökande inte skulle ha pengar till mat. Dagersättningen bör därför, i de undantagsfall det blir aktuellt, sättas ned med ett belopp som motsvarar ersättningen till en asylsökande som inte har egen mathållning. Det innebär således att, i de fall fri kost ingår i inkvarteringen, någon dagersättning inte kommer att utgå och att dagersättningen kommer att reduceras med motsvarande belopp för den som har egen mathållning.

Möjligheten att sätta ned dagersättningen bör dock endast utnyttjas beträffande den som utan giltigt skäl överhuvudtaget inte deltar i organiserad verksamhet eller som mer systematiskt och regelbundet undandrar sig. Där emot bör det inte komma i fråga att sätta ned dagersättningen för en asylsökande som endast vid enstaka tillfällen inte deltar i obligatorisk verksamhet. En sådan ordning skulle kunna bli administrativt alltför betungande. Stor hänsyn måste givetvis också tas till vad den asylsökande anfört som skäl för sin utevaro.

Om nedsättning sker endast för den som mer systematiskt och regelbundet undandrar sig deltagande begränsas svårigheterna att avgöra vad som skall anses utgöra giltiga skäl att inte delta. Den risk för ett stort antal överklaganden som några remissinstanser pekar på minskar också påtagligt jämfört med om avdrag skulle göras för varje frånvarotillfälle för vilket det bedöms inte finnas giltigt skäl.

För barn under 18 år bör någon nedsättning inte kunna komma i fråga. Självfallet bör eftersträvas att barn i grundskolan och ungdomar i annan studieverksamhet följer vanliga närvaroregler.

Beslut om nedsättning bör kunna gälla för viss tid och kunna ske på grundval av den frånvaro som konstaterats under föregående period. Om den asylsökande åter börjar delta i organiserad verksamhet skall rätt till full dagersättning åter föreligga när avdrag avseende tidigare frånvaro är reglerat.

Giltigt skäl att inte delta kan exempelvis vara hög ålder eller sjukdom. Arbetsuppgifterna som erbjuds inom ramen för organiserad verksamhet bör också vara lämpliga för individen, dvs. vara sådana uppgifter som denne har förutsättningar att klara av. Avsikten är således inte att ställa generella krav på den enskilde. En individuell bedömning av den enskildes förmåga och förutsättningar för verksamheten måste alltid göras. Vid en sådan bedömning måste den enskildes psykiska hälsa särskilt uppmärksammas. Inledningsvis

kan vissa svårigheter uppstå när det gäller att bedöma vad som bör accepteras som giltigt skäl till att inte delta i verksamheten. Genom rättstillämpningen torde dock en fast praxis komma att växa fram.

Dagersättningen bör vidare kunna sättas ned för den som genom att hålla sig undan försvårar utredningen i asylärendet. Visserligen torde den som på så sätt håller sig undan i allmänhet samtidigt undandra sig deltagande i någon form av organiserad verksamhet. Man kan dock tänka sig att en asylsökande bor på en mindre ort där det inte varit möjligt att ordna någon form av sysselsättning. Det är av största vikt att en asylsökande inte genom att hålla sig undan kan försvåra utredningen och därmed fördröja handläggningen av ärendet. En särskild bestämmelse bör därför föras in i lagen som ger möjlighet att i ett sådant fall sätta ned dagsersättningen.

Det bör ankomma på Invandrarverket att fatta beslut om en eventuell nedsättning av dagsersättningen. Det underlag som verket fattar sitt beslut på kan tas fram och dokumenteras på olika sätt, t.ex. av en entreprenör. Beslut om nedsättning av dagsersättning bör kunna överklagas till förvaltningsdomstol på samma sätt som Invandrarverkets beslut rörande dagsersättning och särskilt bidrag i övriga fall.

4.8.4 Beslut om och utbetalning av ekonomiskt bistånd

Regeringens förslag: Statens invandrarverk skall besluta om och betala ut ekonomiskt bistånd till asylsökande. Invandrarverket får uppdra åt någon annan att svara för själva utbetalningen. För personer som utan att vara asylsökande får vistas här i landet medan deras ansökan om uppehållstillstånd prövas skall bistånd beslutas och betalas ut av socialnämnden i vistelsekommunern.

Utredningen om mottagandet av asylsökande och flyktingar föreslår att Centrala studiestödsnämnden svarar för utbetalning av lån eller dagbidrag efter beslut av Invandrarverket.

Remissinstanserna: Flertalet instanser är positivt inställda till förslaget. Några instanser, bl.a. Statens invandrarverk vill dock ha kvar det nuvarande systemet. Besparingar kan i stället göras genom att nya rutiner utvecklas för utbetalning genom bank och post. RRV saknar en konsekvensanalys.

Skälen för regeringens förslag: Som tidigare redovisats bör Invandrarverket svara för bistånd åt asylsökande oavsett om de tas emot på en förläggning eller bor på egen hand i en kommun. Beslutet om ekonomiskt bistånd är en myndighetsuppgift som inte bör ingå i avtal om förläggningsverksamhet på entreprenad. Frågan om myndighetsutövning och sekretess vid entreprenad behandlas närmare i avsnitt 4.12.

De beslut som blir aktuella att fatta gäller dagsersättning, bostadsersättning och särskilda bidrag. För personer som vistas på förläggningar som drivs i Invandrarverkets egen regi faller det sig naturligt att det är personal vid för-

läggningen som fattar beslut och gör den utredning som föregår beslutet. För andra asylsökande kan beslutet fattas av personal vid en närliggande förläggning som drivs av Invandrarverket, vid något av Invandrarverkets regionkontor, av en tjänsteman som reser runt mellan förläggningar eller på annat sätt. Det måste vara en fråga för Invandrarverket att självt avgöra hur beslutsfattandet och det utredningsarbete som kan behöva föregå beslutet skall organiseras.

Det har från vissa håll hävdats att det är mindre lämpligt och opraktiskt att Invandrarverket svarar för beslut om dagersättning och särskilda bidrag för personer som vistas utanför förläggningssystemet. Man menar att det kan vara svårt för Invandrarverket att i sådana fall göra erforderlig utredning och få fram tillräckligt beslutsunderlag. Det kan också vara svårare för den asylsökande som bor hos en släkting att få kontakt med Invandrarverket för att ansöka om särskilt bidrag än vad det idag är att ansöka hos kommunen.

Regeringen anser dock att det finns praktiska förutsättningar för Invandrarverket att klara såväl de utredningar som behöver göras och beslutsfattandet utan att det går ut över asylsökanden, t.ex. genom att skulle få vänta länge på ett beslut om särskilt bistånd. Vad gäller dagersättning torde det vara lämpligt att en utredning om den asylsökande har egna medel eller skall beviljas bistånd görs redan i samband med asylutredningen och att beslut fattas av Invandrarverkets personal på utredningsslussen. Ett sådant beslut om dagersättning kan sedan gälla till dess förutsättningarna för bistånd eventuellt förändras.

Vad gäller särskilda bidrag kan det vara något svårare för Invandrarverket än vistelsekommunen att klarlägga behovet och fatta beslut. Det kan här vara fråga om ett akut tillfälligt behov som måste tillgodoses snabbt. Svårigheterna med avståndet mellan utredare/beslutsfattare och den asylsökande torde dock inte vara större än vad som kan vara fallet inom socialtjänsten i en glesbygdskommun.

Regeringen bedömer således att det finns praktiska förutsättningar för Invandrarverket att svara för alla beslut om ekonomiskt bistånd åt asylsökande. Kommunerna bör dock behålla ansvaret för beslut om bistånd till andra än asylsökande som sökt uppehållstillstånd för bosättning och har rätt till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Det gäller här som regel utlännningar som har anknytning till en person som redan är bosatt här. Dessa utlännningar skall inte omfattas av Invandrarverkets skyldighet att erbjuda förlägningsboende och det är då mer naturligt att ansvaret för beslut om bistånd ligger på vistelsekommunen.

Det faller sig naturligt att den myndighet som svarar för beslut om ekonomiskt bistånd också svarar för utbetalning. Det finns emellertid inte några principiella hinder för en annan lösning. I vart fall för asylsökande som vistas i en kommun är det nödvändigt att finna ett annat utbetalningssystem än det nuvarande.

Utredningen om mottagandet asylsökande och flyktingar har påtalat att nuvarande ordning, som innebär att förläggningarna gör kontantutbetalningar av dagbidraget till asylsökande var fjortonde dag är en för Invandrarverket

både personalkrävande och kostsam procedur. Den innebär också stora kostnader för transport och bevakning av betydande summor. Utredningen framför att en enklare form för utbetalning av dagbidragen skulle kunna innebära inte obetydliga besparingar. Utredningen föreslår att Centrala studiestödsnämnden (CSN) tar över utbetalningarna och anger att detta skulle innebära en väsentlig besparing.

Utredningens förslag att CSN skall svara för utbetalningen bör ses mot bakgrund av utredningens förslag om att nämnden skall svara för lån till asylsökande. Eftersom regeringen bedömer att förslaget om asyllån inte bör genomföras för närvarande saknas kopplingen att samma myndighet som skulle administrera lånen också skulle svara för utbetalningen av dag-ersättning.

Statskontoret har på regeringens uppdrag studerat några alternativ för utbetalning av dagbidrag till asylsökande och därvid bl.a. sett över förutsättningarna för att överföra ansvaret för utbetalning till CSN. Enligt Statskontorets bedömning finns skäl som talar för att Statens invandrarverk också i framtiden skall ha ansvar för utbetalningen av dagersättning. Frågor om sekretess och registreringsansvar kan komma att kompliceras om ansvaret enligt utredningens förslag delas upp på två myndigheter. En förutsättning för utredningens förslag att CSN skall betala ut dagersättning till asylsökande är att utbetalning kan ske genom konton eller utbetalningar i bank. För närvarande är inte detta möjligt eftersom de asylsökande inte har någon identitetshandling som accepteras av bankerna. Statskontoret ifrågasätter också utredningens kostnadsberäkning.

Invandrarverket har i flera år arbetat med att utveckla utbetalningsrutiner för dagbidragen samt med att ta fram någon form av temporära identitetshandlingar för de asylsökande. Bakgrunden är de problem med kontantutbetalningar som nyss nämnts. Sedan april i år pågår vid fem flyktingförläggningar en försöksverksamhet med s.k. smarta kort för utbetalning av dagbidrag. Försöksverksamheten har syftat till att finna alternativ till nuvarande ordning. Det har gällt att dels minska säkerhetsriskerna, dels göra det möjligt för den asylsökande att göra löpande uttag. Försöksverksamheten har nyligen utvärderats. Det smarta kortet har visat sig vara en förhållandesvis dyrbar hantering. Av utvärderingen av verksamheten med smarta kort, som fungerar ungefär som ett telefonkort men laddat med pengar i stället för markeringar, framgår bl.a. att 95 procent av de asylsökande tar ut hela dagbidraget direkt.

Förutom att utveckla nya rutiner för utbetalande av dagersättning pågår inom Invandrarverket ett arbete med att ta fram enhetliga, tillfälliga legitimationshandlingar för de asylsökande. För detta ändamål har ett s.k. SIV-kort tagits fram. Kortet är inte en identitetshandling i vanlig bemärkelse, dvs. det bygger inte på personnummer utan utgår från Invandrarverkets dossiernummer och visar den identitet den asylsökande uppgav vid ansökan om asyl. Dessa uppgifter är inte alltid kontrollerbara. Invandrarverket beräknar att samtliga asylsökande, även barn, skall ha ett SIV-kort vid årsskiftet 1993/94. SIV-kortet förväntas underlätta asylsökandes kontakter med posten, sjuk-

vården och polisen m.fl. Kortet kommer däremot sannolikt inte att accepteras som legitimation av post eller banker.

Prop. 1993/94: 94

En förutsättning, som tidigare nämnts, för att CSN skall ta över ansvaret för utbetalning, är att detta kan ske genom konto eller utbetalning i bank. Denna förutsättning uppfylls för närvarande inte.

Regeringen bedömer mot den här bakgrunden att utredningens förslag att CSN skall ta över utbetalningen av dagersättning inte bör genomföras för närvarande. Regeringen anser att det finns goda skäl att ytterligare en tid följa och se resultatet av det utvecklingsarbete som nu pågår inom Invandrarverket när det gäller utbetalning och SIV-kortet. Om det senare visar sig att det finns skäl som talar för att CSN bör svara för utbetalningen av dagersättning avser regeringen att återkomma i frågan. CSN befinner sig för närvarande i ett intensivt förändringsarbete eftersom nämnden på senare tid fått ett antal nya arbetsuppgifter.

Invandrarverket bör således, åtminstone tills vidare, svara för utbetalning av ekonomiskt bistånd. Om Invandrarverket finner det lämpligt, skall verket kunna uppdra åt annan att svara för själva utbetalningen.

I de fall som kommunerna skall fatta beslut om bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. bör kommunerna också svara för utbetalningen. Statlig ersättning bör liksom för närvarande lämnas för kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd.

4.9 Hälso- och sjukvård

4.9.1 Vårdens omfattning

Regeringens förslag: Vuxna asylsökande bör få samma sjuk- och tandvård som idag och statlig ersättning för vården bör, i enlighet med den praxis som gällt under de senaste åren, lämnas när det föreligger ett behov av omedelbar vård eller vård som inte kan anstå. Asylsökande barn bör i princip få tillgång till samma hälso- och sjukvård som de barn som är bosatta i Sverige. Vid bedömningen av vilken vård och behandling som skall ges bör dock bl.a. det förhållandet att det inte är klart om barnet kommer att stanna i Sverige vägas in. Bestämmelserna om statlig ersättning anpassas till praxis och den föreslagna principen vad gäller asylsökande barn. Andra utlänningar än asylsökande som sökt uppehållstillstånd i Sverige och har rätt att vistas här under den tid ansökan prövas bör endast erbjudas omedelbar vård enligt en strikt tillämpning av begreppet akutvård i hälso- och sjukvårdslagen. Statlig ersättning skall inte lämnas för sjukvård åt sådana utlänningar.

Enligt **Utredningen om mottagandet av asylsökande och flyktingar** skall asylsökande även i framtiden ha rätt till akut sjuk- och tandvård. Tillgången på vård skall dock inte vara större än för befolkningen i

övrigt. Akutbegreppet bör tillämpas även för tortyrskadade och psykiskt sjuka. Åtgärder skall inte sättas in som måste avbrytas vid en avvisning eller vid en kommunplacering. Vuxna asylsökande bör erbjudas hälsoundersökningar endast då det finns risk för folkhälsan. Asylsökande barn bör behandlas som fast boende barn både vad avser akut sjuk- och tandvård, hälsoundersökningar, vaccinationer etc.

Remissinstanserna: Flera instanser understryker vikten av tidiga insatser för tortyrskadade och psykiskt sjuka och framhåller att behandling bör ske oavsett om den måste avbrytas vid en avvisning. Flyktingrådet anser att det strider mot FN:s tortyrkonvention att tillämpa akutbegreppet på tortyrskadade. Flertalet av remissinstanserna har inget att invända mot en begränsning av de generella hälsoundersökningarna.

Statens invandrarverk har i en särskild skrivelse till regeringen föreslagit att Socialstyrelsen får i uppdrag att förtydliga akutbegreppet vad gäller sjukvård och tandvård för asylsökande och att särskild vikt läggs vid definitionen av akutbegreppet för barn. Invandrarverket föreslår vidare att verket till skillnad från i dag inte skall ersätta landstingen för sjukvård som ges till andra tillståndssökande än asylsökande som vistas i Sverige under utredningstiden. Sådana utlännningar bör enligt verket behandlas som konventionspatienter om behov av sjukvård uppstår innan beslut har tagits i tillståndsfrågan.

Socialstyrelsen har i en skrivelse till regeringen påtalat att det vid tillämpningen av Socialstyrelsens allmänna råd om hälsovård för asylsökande och flyktingar (1988:8) föreligger en bristande överensstämmelse i bedömningen av begreppet "akutvård" i de Allmänna råden och "akut sjukvård" i vedertaget medicinskt språkbruk. Socialstyrelsen har vidare framfört att den hälso- och sjukvård som barn skall ha rätt till enligt FN:s barnkonvention överstiger den akutvård som staten är skyldig att ersätta enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

Enligt styrelsens bedömning måste dessa två frågor klarläggas innan pågående revidering av de Allmänna råden kan fullföljas. Mot den bakgrunden har Socialstyrelsen hemställt att begreppet akutvård i ersättningsförordningen byts ut mot ett begrepp som bättre motsvarar den hälso- och sjukvård som hittills har ersatts samt att skyldigheten att ersätta hälso- och sjukvård vidgas till en nivå som bättre överensstämmer med FN:s barnkonvention.

Skälen för regeringens förslag: Landstingen har enligt 4 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) skyldighet att erbjuda omedelbar hälso- och sjukvård åt dem som vistas inom landstingskommunen. Detta innebär en skyldighet att erbjuda asylsökande akut sjukvård. Nivå och innehåll i sjukvården för asylsökande styrs förutom genom hälso- och sjukvårdslagen av bl.a. den statliga ersättningen och Socialstyrelsens Allmänna råd. Enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. har landstingen rätt till ersättning av staten för bl.a. akut- och förlossningsvård till asylsökande.

Socialstyrelsen har i Allmänna råd om hälsovård för flyktingar och asylsökande lämnat rekommendation om hälso- och sjukvård för flyktingar och asylsökande. Socialstyrelsen har i sina Allmänna råd tolkat innehållet i

begreppet "akutvård" något vidare för asylsökande än i vedertagen medicinsk terminologi. Det anges att hänsyn vid bedömningen måste tas till patientens möjligheter att få vård inom en nära framtid och att den asylsökande inte som andra patienter kan hänvisas till hemlandsting eller hemland för vård i de fall vårdbehovet kan anstå några dagar eller någon vecka. Socialstyrelsen har mot den bakgrunden ansett att den asylsökandes behov av vård måste bedömas i perspektivet att det kan dröja flera månader innan han har möjlighet att få annan vård än akut vård.

Den praxis som har utvecklats när det gäller innehållet i akutvårdsbegreppet är vidare än den gängse medicinska terminologin "plötsligt inträdande, hastigt förlöpande sjukdom". Detta har särskilt varit fallet när det gällt asylsökande barns behov av hälso- och sjukvård.

På senare tid har omfattningen och innehållet i den vård som asylsökande får varit föremål för debatt, inte minst i massmedier. Det har också hävdats att ersättningsförordningen liksom Socialstyrelsens Allmänna råd om hälsovård för flyktingar och asylsökande i vissa delar är otydliga och därigenom ger utrymme för olika tolkningar. Socialstyrelsen har i den tidigare nämnda skrivelsen till regeringen hemställt att begreppet akutvård i ersättningsförordningen byts ut mot ett begrepp som bättre motsvarar den hälso- och sjukvård som hittills har ersatts samt att skyldigheten att ersätta hälso- och sjukvård för barn vidgas till en nivå som bättre överensstämmer med FN:s barnkonvention.

Regeringen anser att vuxna asylsökande bör få den hälso- och sjukvård som ges idag samt att statlig ersättning för hälso- och sjukvård för asylsökande skall lämnas enligt den praxis som utvecklats. Det innebär att statlig ersättning skall lämnas när det föreligger ett behov av omedelbar vård eller vård som inte kan anstå. Vård som inte faller under dessa kriterier och där en måttlig fördröjning inte medför allvarliga följder för patienten bör, liksom för närvarande, inte ersättas av staten.

De asylsökande barnen får idag som regel en hälso- och sjukvård som är betydligt mer omfattande än vad som ryms både inom det medicinska akutvårdsbegreppet och den sjukvård som ges åt vuxna asylsökande. Barnen ges också barnhälsovård och vaccinationer i samma utsträckning som barn som är bosatta i Sverige.

I fråga om asylsökande barn bör dessa enligt regeringens mening i princip få tillgång till samma hälso- och sjukvård som de barn som är bosatta i Sverige. Betydelsen av en god hälso- och sjukvård är särskilt stor hos barn då de är stadda i snabb utveckling och en utebliven behandling kan få negativa konsekvenser på sikt. Vid bedömningen av vilken vård och behandling som skall ges bör dock det förhållandet att det inte är klart om barnet kommer att få stanna i Sverige vägas in. I detta sammanhang kan också asylärendets förväntade handläggningstid vara av betydelse. Vård som kräver långvariga behandlingstider och inte är av akut karaktär bör inte påbörjas när ett avbrytande kan få negativa följder för en asylsökande som inte tillåts stanna i Sverige.

Enligt regeringens mening förstärker den föreslagna principen de asylsökande barnens rätt till en god vård och omsorg i Sverige. Principen överensstämmer också med den av Sverige ratificerade FN-konventionen om barnets rättigheter enligt vilken konventionsstaterna skall sträva efter att säkerställa att inget barn är berövat sin rätt att ha tillgång till hälso- och sjukvård och att någon diskriminering mellan barn inte får ske när det gäller konventionens rättigheter.

Det bör ankomma på Socialstyrelsen att med utgångspunkt i vad som nu sagts revidera sina Allmänna råd för hälso- och sjukvården för flyktingar och asylsökande. Den hälso- och sjukvård för asylsökande som ges i överensstämmelse med de Allmänna råden skall i princip ersättas av staten. Ersättningsförfordningen bör ändras så att bestämmelserna bättre överensstämmer med den vård som asylsökande idag i praktiken får och med de principer som nu har angetts.

Regeringen bedömer för närvarande inte att några ändringar i hälso- och sjukvårdslagen krävs för att asylsökande skall få den vård som här angetts. Behovet av förändringar i hälso- och sjukvårdslagen vad gäller asylsökandes rättigheter till sjukvård och landstingens ansvar bör övervägas i samband med de förändringar i hälso- och sjukvårdslagen som måste göras som en följd av EES-avtal och EG-anslutning.

Statens invandrarverk har föreslagit att verket inte skall ersätta landstingen för akut vård som ges till andra tillståndssökande än asylsökande som vistas i Sverige under utredningstiden. Det rör sig främst om personer som på grund av att de har anhöriga i Sverige medges vistas i Sverige under utredningstiden. Regeringen bedömer att de särskilda skäl som ligger bakom principen om statligt kostnadsansvar för asylsökandes sjukvård inte gäller fullt ut för andra tillståndssökande. Landstingens ansvar att ge omedelbar vård gäller även dessa personer, men de kan till skillnad från många asylsökande få fortsatt nödvändig sjukvård i sina hemländer. Det har vidare konstaterats att det förekommer att personer med allvarlig och kostnadskrävande sjukdom söker tillstånd för bosättning i Sverige med det huvudsakliga syftet att få tillgång till svensk sjukvård.

Genom att inte betala statlig ersättning för sjukvård åt den här nämnda kategorien utlänningar och i stället lägga det primära kostnadsansvaret hos den enskilde bör risken för att utlänningar söker sig hit i huvudsakligt syfte att få vård minska. Det kan samtidigt bli fråga om en viss ökning av kostnaderna för sjukvårdshuvudmännen i de fall som en utlänning som saknar egna medel ges akut sjukvård. Ersättningsreglerna bör trots detta ändras. Regeringen har för avsikt att i samband med reglering av annan statlig ersättning till landstingen beakta den kostnadsökning för landstingen som kan bli följden av förslaget.

Vad gäller hälsoundersökningar för asylsökande har riktlinjer redovisats i regeringens proposition (1992/93:50) om åtgärder för att stabilisera den svenska ekonomin. Riktlinjerna innebär att hälsoundersökningar av asylsökande inte skall göras rutinmässigt och att de provtagningar som sker skall anpassas efter behov. Socialstyrelsen håller för närvarande på med en revide-

ring av de allmänna råden om hälso- och sjukvård för flyktingar och asylsökande varvid dessa riktlinjer skall beaktas. Det är angeläget att detta arbete sker snabbt.

Prop. 1993/94: 94

4.9.2 Huvudman för asylsökandes sjukvård

Regeringens bedömning: Målet bör vara att föra över ansvaret för att de asylsökande ges sjukvård till landstingen, oavsett om den asylsökande vistas på en förläggning eller har eget boende i en kommun. Ansvaret bör gå över helt till landstingen när det bedöms möjligt att införa en schablonersättning eller ett annat ersättningssystem som är administrativt hanterbart och ger avsedd kostnadstäckning för landstingen. Under en övergångsperiod bör Statens invandrarverk ha ett fortsatt ansvar för förläggningssjukvården.

Enligt **Utredningen om mottagandet av asylsökande och flyktingar** skall hälso- och sjukvård i första hand ges inom primärvården och inte genom särskild förläggningssjukvård. Ansvarsfördelningen mellan Invandrarverket och Socialstyrelsen bör ses över. Den myndighet som har ansvar för utformningen av innehållet i vården bör också bära kostnaderna.

Remissinstanserna: Meningarna är delade om förslaget att hälso- och sjukvården för asylsökande i första hand skall ske inom primärvården. Bland dem som förordar förslaget kan nämnas Stockholms läns landsting och Invandrarverket. Ett flertal instanser har dock avstyrkt, bl.a. Landstinget i Östergötlands län, Flyktingmedicinskt Centrum, Malmöhus läns landstings Flyktingbarnprojekt och Radius förvaltningsbolag. De anser att de asylsökande inte kan omhändertas i primärvården på samma villkor som bofasta. Orsaken är att de utgör en grupp med särskilda behov. Bl.a. behovet av tolk gör att de kräver längre tid för varje vårdtillfälle än andra. Kompetensen hos personalen inom förläggningssjukvården kommer dessutom att gå till spillo; förslaget kommer därmed inte heller att leda till några besparingar.

Statens invandrarverk har efter en intern utredning i juni 1993 till regeringen lämnat förslag till förändring av ansvaret för hälso- och sjukvården till flyktingar och asylsökande. Invandrarverket föreslår att huvudmannaskapet för sjuk- och hälsovård till asylsökande överförs från Statens invandrarverk till landsting och primärkommuner den 1 juli 1994 samtidigt som den nuvarande förläggningssjukvården avvecklas. Invandrarverket lämnar två förslag om hur vårdgivaren kan ersättas för sjukvårdande insatser. Det ena är att landsting och kommun ersätts enligt en schablon som fastställs årligen. Det andra är att samtliga asylsökande är sjukförsäkrade. Det senare alternativet ses enligt verket som en möjlig lösning i avvaktan på resultatet av den pågående utredningen om en ny ordning för sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna.

Skälen för regeringens förslag: Landstingen är som tidigare nämnts skyldiga att erbjuda akut sjukvård åt asylsökande som vistas inom landstinget. I praktiken svarar emellertid landstingen endast för en begränsad del av hälso- och sjukvården för asylsökande. För asylsökande som vistas på förläggning finns som regel en förläggningssjukvård på platsen för vilken Invandrarverket är huvudman. Förläggningssjukvården har i de flesta fall formen av att en sjuksköterska finns tillgänglig under normal kontorstid och en läkare några timmar i veckan. För sjukvård på annan tid än kontorstid och när det är fråga om ett vårdbehov som inte kan tillgodoses på förläggningen hänvisas den asylsökande till landstingets sjukvård. Landstingen svarar också för sluten vård.

Förläggningssjukvården upphandlas av Invandrarverket på entreprenad genom anbudsförfarande. Såväl landsting som privata företag finns bland entreprenörerna. Någon särskild reglering av förläggningssjukvården eller av Invandrarverkets ansvar för denna finns inte.

Asylsökande som inte vistas på förläggning är alltid hänvisade till landstingens sjukvård.

För den akutvård som landstingen lämnar till asylsökande genom sin ordinarie organisation faktureras som regel för varje vårdinsats. Med vissa landsting finns särskilda avtal som reglerar ersättningen för sådan vård. Om det inte finns något sådant avtal lämnas ersättning som regel i enlighet med det s.k. riksavtalet för hälso- och sjukvård.

Regeringen delar utredningens bedömning att hälso- och sjukvården för asylsökande så långt möjligt bör organiseras på samma sätt som för befolkningen i övrigt och anser principiellt att landstingen skall vara huvudman för all hälso- och sjukvård för asylsökande. Staten skall ha kostnadsansvaret. Ersättningssystemet måste utformas så att kostnaderna kan kontrolleras och så att det är administrativt hanterbart. En schabloniserad ersättning bör eftersträvas, kompletterad med någon form av särskild ersättning för vård som ges asylsökande med behov av särskilt kostnadskrävande vårdinsatser.

Regeringen bedömer att det för närvarande inte är möjligt att föra över hela ansvaret för hälso- och sjukvård för asylsökande till landstingen och att samtidigt införa en schablonersättning eller andra generella taxelösningar utan risk för att kostnadsfördelningen mellan staten och landstingen rubbas. En överföring av hela ansvaret och utformning av ett kostnadseffektivt system för statlig ersättning kräver en närmare genomgång av bl.a. nuvarande kostnader för förläggningssjukvården och landstingens kostnader för vård av asylsökande. Det är också tveksamt att lägga över ansvaret för all hälso- och sjukvård för förläggningsboende på landstingen vid en tidpunkt när en stor del av Invandrarverkets förläggningsverksamhet står inför avveckling. Landstingen skulle då kunna tvingas ta över ansvaret för verksamhet på vissa orter för att sedan omedelbart avveckla den.

Mot den bakgrunden bör Invandrarverket under en övergångsperiod ha ett fortsatt ansvar för hälso- och sjukvård för förläggningsboende, s.k. förläggningssjukvård. Under en övergångsperiod bör Invandrarverket på samma sätt som nu upphandla förläggningssjukvård.

Ansvaret bör gå över helt till landstingen när det är möjligt att införa en schablonersättning eller ett annat ersättningssystem som är kostnadsneutralt jämfört med statens nuvarande sjukvårdskostnader för asylsökande. Ett sådant ersättningssystem måste också vara administrativt enkelt och effektivt. Inom regeringskansliet inleds inom kort ett arbete tillsammans med Landstingsförbundet för att undersöka förutsättningarna för en schablonersättning och att utveckla ett enkelt ersättningssystem som skall täcka all hälso- och sjukvård för asylsökande. Inriktningen bör vara att en ny ordning skall kunna träda i kraft den 1 januari 1996 eller senast den 1 januari 1997.

Under övergångsperioden kommer landstingen liksom i dag att ha det fulla ansvaret för hälso- och sjukvård för asylsökande som bor i eget boende och för sådan akutvård för förlägningsboende som inte kan tillgodoses genom den sjukvård som Invandrarverket eller verkets entreprenör har upphandlat. Statlig ersättning till landstingen för sådan sjukvård som inte är upphandlad förläggningssjukvård ersätts enligt grunder som fastställs av regeringen.

Bestämmelserna i nu gällande förordning om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. har som tidigare nämnts i vissa avseenden ansetts vaga och vissa frågor har inte varit reglerade. Det gäller t.ex. ersättning för tolk-kostnader och tandvård. Ersättningsbestämmelserna bör preciseras jämfört med nuvarande ordning utan att detta får leda till alltför stor detaljreglering. Överläggningar sker med Landstingsförbundet om hur ersättningen skall utformas för att hanteringen skall bli enklare och för att samtidigt rymmas inom nuvarande kostnadsnivå. Det bör ankomma på regeringen att efter överläggningar med Landstingsförbundet fastställa grunderna för ersättning.

4.9.3 Patientavgift

Regeringens förslag: Asylsökande skall betala en patientavgift för sjukvårds- och tandvårdsbesök. Asylsökande skall även betala en egen avgift för receptförskrivna läkemedel. Asylsökande som behöver mer omfattande vård eller läkemedel kan beviljas särskilt bidrag.

Utredningen om mottagandet av asylsökande och flyktingar föreslår att en patientavgift skall införas för asylsökandes sjuk- och tandvård.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som uttalar sig i frågan tillstyrker förslaget. Flera remissinstanser är emellertid tveksamma och anser att förslaget kan tillstyrkas endast om avgiften sätts mycket lågt. Risken finns annars att vårdbehövande drar sig för att söka hjälp. Avgiften måste stå i rimlig proportion till dagbidraget och det behövs dessutom ett generöst högkostnadsskydd. Invandrarverket efterlyser en mer noggrann analys för att klargöra om nivån på dagbidraget måste justeras med anledning av förslaget.

Statens invandrarverk har i en särskild skrivelse till regeringen föreslagit att asylsökande skall betala patientavgift för sjuk- och tandvårdsbesök samt att en asylsökande som ofta är i behov av akutvård skall kunna ansöka

om särskilt bidrag då han själv erlagt patientavgift motsvarande ett fastställt belopp årligen.

Skälen för regeringens förslag: Asylsökande har som tidigare nämnts rätt till akut sjuk- och tandvård, samt förlossningsvård. Sjukvården är kostnadsfri för den asylsökande. När det gäller kostnaden för akut tandvård och receptförskrivna medicin kan asylsökande, som saknar tillgångar, efter särskild ansökan beviljas särskilt bidrag för dessa kostnader.

Hälso- och sjukvårdskostnaderna för förlägningsboende asylsökande uppgick budgetåret 1992/93 till 718 815 000 kronor. Genomsnittskostnaden per individ var under budgetåret 9 290 kronor. Detta kan jämföras med genomsnittskostnaden 10 000 kronor för hälso- och sjukvård för den som är bosatt i landet och ges sjukvård utöver den vård som kommer asylsökande till del. Det finns flera bidragande orsaker till detta. Många asylsökande är i dålig fysisk eller psykisk kondition när de kommer till Sverige. De långa väntetiderna i sig genererar behov av sjuk- och tandvård. Dessutom har tillgången till sjukvård varit mycket god och därtill lättillgänglig. De flesta av Invandraverkets anläggningar har, som tidigare nämnts, sjukvård på själva anläggningen eller i anslutning till den. Att sjukvården dessutom varit kostnadsfri för den enskilde torde ytterligare ha ökat efterfrågan.

Mot den här bakgrunden bedömer regeringen att det kan vara lämpligt att asylsökande i likhet med andra i samhället får betala för besök hos läkare eller sjukvårdande behandling samt för tandvård och medicin. En patientavgift skulle också kunna dämpa efterfrågan och ge en mer realistisk bild av vad det kostar att leva i Sverige.

En patient- och egenavgift bör i princip vara lika för alla asylsökande oavsett var i landet de bor. Nivån på avgiften behöver däremot inte vara densamma som för bosatta. En utgångspunkt bör vara att nivån fastställs så att kostnaden för normal vårdkonsumtion ryms inom ramen för nuvarande dagbidrag. Regeringen bedömer att det är rimligt att asylsökande får betala minst 50 kronor i egen avgift för besök hos läkare och tandläkare. Egenavgiften för receptförskrivna medicin bedöms också bli minst 50 kronor medan sjukvårdande behandling bör kosta minst 25 kronor. Asylsökande som har ett mer omfattande behov av akut vård eller medicin kan beviljas särskilt bidrag. Närmare föreskrifter om nivån på avgifterna och att särskilt bidrag kan lämnas till asylsökande när han själv har erlagt patientavgift motsvarande ett fastställt belopp bör läggas fast av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

4.10.1 Svenskundervisning för vuxna asylsökande

Regeringens bedömning: Kommunerna bör inte ha skyldighet att erbjuda asylsökande svenskundervisning för invandrare (sfi). Asylsökande bör i stället erbjudas svenskundervisning i annan form genom Invandrarverkets försorg.

Förslaget från **Utredningen om mottagandet av asylsökande och flyktingar** överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som kommenterat förslaget är positiva till det. Skolverket betonar dessutom att de asylsökande i princip skall vara skyldiga att delta i den svenskundervisning som Invandrarverket svarar för. Endast Caritas och LO avstyrker förslaget.

Skälen för regeringens bedömning: I 13 kap. skollagen (1985:1100) finns bestämmelser om svenskundervisning för invandrare (sfi). Enligt 6 § har bl.a. asylsökande som inte vistas i en statlig förläggning för asylsökande rätt att delta efter en viss väntetid. Regeringen har fastställt att denna minsta väntetid skall vara minst två månader. På motsvarande sätt har asylsökande rätt att delta i viss kommunal och statlig vuxenutbildning.

Asylsökande som vistas på en statlig förläggning är i dag uttryckligen undantagna från kommunernas skyldighet att erbjuda sfi. För dem som vistas i eget boende i en kommun inträder rätten att delta efter nämnda väntetid.

Regeringen anser i likhet med utredningen att det inte längre finns anledning att ha olika bestämmelser för asylsökande som vistas vid en mottagningsförläggning och asylsökande som vistas i en kommun på egen hand. Regeringen anser vidare att deltagande i den svenskundervisning och orientering om det svenska samhället som på förläggningarna erbjuds genom Invandrarverkets försorg eller på dess uppdrag bör vara obligatorisk för alla vuxna asylsökande som inte uttryckligen befrias från denna skyldighet. I den mån förlägningsverksamhet läggs ut på entreprenad bör avtal som sluts omfatta även svenskundervisning.

För asylsökande som vistas i eget boende i en kommun bör så långt som möjligt ordnas svenskundervisning och annan organiserad verksamhet motsvarande den som erbjuds asylsökande på en förläggning. Vid eget boende på en förlägningsort, eller på lämpligt pendlingsavstånd, bör de asylsökande kunna delta i förläggningens organiserade verksamhet. I kommuner där det inte finns någon förläggning bör Invandrarverket kunna anordna eller uppdra åt annan att anordna svenskundervisning om det är fråga om viss volym. I andra situationer kan det vara praktiskt och lämpligt att kommunen åtar sig att anordna undervisning och annan organiserad verksamhet. I detta fall kan kommunen också välja att låta de asylsökande delta i kommunens sfi, dock med den skillnaden mot nuvarande ordning att det inte är någon formell

rättighet för den asylsökande att delta. Svenskundervisning bör kunna ordnas även i annan lämplig form.

Som en följd av att kommunerna inte längre skall ha skyldighet att erbjuda asylsökande sfi bör också deras skyldighet att ta emot asylsökande i annan vuxenutbildning upphöra. Regeringen avser att ändra förordningarna om respektive skolform i konsekvens med detta.

För att svenskundervisning och annan organiserad verksamhet skall kunna ordnas bör Invandrarverket kunna lämna ersättning till anordnaren för varje sådan asylsökande i eget boende som inte deltar i organiserad verksamhet genom en förläggnings direkta försorg. Regeringen återkommer till ersättningsfrågan i avsnitt 4.13.

Oavsett vilken anordnare som ges uppdraget att sköta svenskundervisningen för asylsökande är det väsentligt att höga krav ställs på dess kvalitet. Samtidigt är det viktigt att undervisningen anpassas efter deltagarnas bakgrund och behov samt efter de lokala förutsättningarna. Om undervisningen följer gällande mål för sfi – och i övrigt eftersträvar motsvarande kvalitet – är det lättare för deltagarna att senare få tillgodoräkna sig utbildningen om de tillåts att bosätta sig i Sverige.

I och med att kommunerna inte längre skall ha skyldighet att motta asylsökande i sfi undviks också den situation som numera kan uppstå när asylsökande tillåts att arbeta och, som utredningen påpekar, anställda asylsökande skulle kunna få rätt till ledighet från arbetet för deltagande i sfi enligt den särskilda lag som reglerar sådan ledighet. Någon komplikation av detta slag kunde inte förutses när lagen om ledighet vid deltagande i sfi infördes. För övrigt ingår översyn av denna lag i uppdraget till den särskilda utredare som ser över ledighetslagarna i samband med studier i syfte att samordna dessa lagar.

Mot bakgrund av de förändringar som genomförts i styrelsen och statsbidragssystem för skolväsendet har Skolverket haft regeringens uppdrag att utreda möjligheterna att förenkla regelverket för sfi. Efter remissbehandling, som nu är avslutad, bereds förslagen inom Utbildningsdepartementet. En proposition om sfi-frågor beräknas lämnas till riksdagen senare under detta riksmöte. Regeringen föreslår därför inte nu någon ändring av skollagen när det gäller asylsökandes rätt att delta i sfi utan avser att återkomma i den frågan i propositionen om sfi.

4.10.2 Grundskoleundervisning för barn

Regeringens bedömning: Grundskoleundervisning för asylsökande barn som vistas på utredningsslussar och mottagningsförläggningar bör fortsätta i den nuvarande formen. Motsvarande undervisningsform och motsvarande schablonberäknade ersättningar bör införas för undervisning av asylsökande barn som vistas i en kommun.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen har den 24 juni 1993 meddelat särskilda föreskrifter om grundskoleundervisning av asylsökande barn vid utredningsslussar och mottagningsförläggningar för asylsökande. I regeringens förordning (SKOLFS 1993:21) anges de ämnen och veckotimmar denna undervisning minst skall omfatta. Undervisningen, som står under Skolverkets tillsyn, anordnas av kommunen men kan läggas upp så att Statens invandrarverk svarar för en del av undervisningen inom ramen för förläggningsverksamheten. Förordningen gäller från höstterminens början 1993.

Allt fler barn till asylsökande föräldrar har kommit att vistas i kommunerna utan direkt anknytning till viss förläggning. De förslag som regeringen nu lämnar i syfte att underlätta eget boende utanför förläggning för asylsökande kommer att innebära en ökande andel barn till asylsökande föräldrar som kommer att vistas utanför förläggning. Barnen är inte skolpliktiga eftersom de inte räknas som bosatta i Sverige. Däremot har kommunen skyldighet att erbjuda dem grundskoleutbildning om de skulle haft vanlig skolplikt om de hade varit bosatta i Sverige. De skall i dag enligt grundskoleförordningen mottas i kommunens grundskola "så snart skolgång är lämplig för dem med hänsyn till deras förhållanden".

Den grundskoleverksamhet som ordnas av kommunerna för asylsökande barn vid utredningsslussar och mottagningsförläggningar ersätts av Invandrarverket enligt en särskild schablon för slussbarnen respektive förläggningssbarnen. Någon motsvarande ersättning för de asylsökande barns undervisning i grundskolan som vistas i eget boende i en kommun lämnas inte i dag. Endast om kommunen haft betydande merkostnader genom mottagande av asylsökande kan den ansöka om särskilt statsbidrag från Invandrarverket. Någon generell praxis om ersättningar av detta slag finns inte och ansökan prövas från fall till fall.

Skolgången för de asylsökande barn som vistas i en kommun bör kunna ordnas så att de antingen tas emot i kommunens grundskola eller, om en förläggning finns i den omedelbara närheten, i den särskilda grundskoleverksamhet som ordnas för de förläggningssboende barnen. Härvid är bestämmelserna i nämnda förordning om undervisningens omfattning och organisation tillämplig.

Ersättning till kommunerna för de kommunboende asylbarnens grundskoleundervisning bör kunna lämnas av Invandrarverket i huvudsak enligt samma schablonberäknade grunder som skolgången för de förläggningssboende. Regeringen återkommer till denna fråga i avsnitt 4.13.

4.10.3 Gymnasieersättande studier för ungdomar

Regeringens bedömning: Det är angeläget att särskilt anpassad studieverksamhet anordnas för ungdomar i företrädesvis åldern 16–18 år inom ramen för den organiserade verksamheten.

Skälen för regeringens bedömning: Asylsökande ungdomar i gymnasieåldern kan endast i ytterst få fall beredas plats i gymnasieskolan. Kommunerna har full frihet att låta dessa ungdomar skrivas in i gymnasieskolan t.o.m. det första halvåret det år de fyller 20 år och i övrigt är behöriga. Det finns däremot ingen skyldighet för kommunen att ta emot dem i gymnasieskolan på det sätt som gäller asylsökande barn i grundskolan. Eftersom ungdomarna inte räknas som bosatta i Sverige ingår de inte i underlaget för det kommunala utjämningsbidraget. Någon ersättning från Invandrarverket för gymnasieundervisning lämnas i regel inte till kommunerna.

Vid ingången av höstterminen 1993 fanns i förläggningssystemet uppskattningsvis sammanlagt ca 4 200 ungdomar i åldern 16–18 år. På samma sätt som vuxna asylsökande har de erbjudits möjlighet att delta i den organiserade verksamheten vid förläggningarna, där svenskundervisning, fritidsverksamhet och idrott varit viktiga inslag. Enligt beslut av Invandrarverket skall regionerna fr.o.m. oktober 1993 se till att särskilda insatser görs på förläggningarna för de bosniska asylsökandena samt för bosnier som fått eller får uppehållstillstånd. För ungdomar i åldern 16–18 år är det fråga om undervisning motsvarande den introduktionsutbildning som kan ges inom ramen för individuella program i den reformerade gymnasieskolan. För andra grupper än bosnier finns inte motsvarande verksamhet. De är också i fortsättningen hänvisade till andra inslag inom ramen för den organiserade verksamheten.

Regeringens förslag i det föregående innebär att allt större andel av de asylsökande ungdomarna i framtiden kommer att vistas i enskilt boende i kommunerna. Redan i dag vistas ett betydande antal asylsökande ungdomar särskilt i storstadskommunerna. Oavsett om de vistas på en förläggning eller i en kommun är det angeläget att deras skolkunskaper, studierutiner och studievilja hålls vid liv genom att de erbjuds en möjlighet till meningsfulla studier. Genom aktiva studier under väntetiden blir det också lättare att senare fortsätta studierna oavsett om det sker i Sverige eller i något annat land.

I en skrivelse till regeringen i juni 1993 har Skolstyrelsen i Stockholm aktualiserat de asylsökande ungdomarnas behov av studier på det gymnasiala stadiet. Stockholms stad är i och för sig beredd att erbjuda undervisning motsvarande de tidigare ITK-kurserna. Kommunen är dock inte beredd att bekosta dessa kurser. I skrivelsen anges att ca 120 asylsökande ungdomar vistas i kommunen, varav 37 sökande till gymnasieskolan. Vid höstterminens början hade antalet sökande ökat till ett 50-tal.

Synpunkter på skrivelsen från Skolstyrelsen i Stockholm har inhämtats från Statens skolverk, Statens invandrarverk, Socialstyrelsen, Arbetsmarknadsstyrelsen och Svenska kommunförbundet. Samtliga anser att det är angeläget att möjligheter skapas för meningsfull verksamhet för den aktuella åldersgruppen. Socialstyrelsen hänvisar till sitt yttrande över PM med förslag till reglering av massflyktsituationer, där styrelsen "anser det mycket angeläget att även ungdomar över 16 år med vistelsetillstånd får något meningsfullt att göra som är konstruktivt och utvecklande för dem under deras tid i Sverige och dessutom underlättar deras återvändande och förordar därför att ungdomar får tillgång till undervisning eller annan lämplig sysselsättning".

Skolverket förordar en verksamhet som, utan att ingå i gymnasieskolans individuella program ändå anordnas av gymnasieskolan. Verket förklarar sig berett att utarbeta förslag till innehåll och omfattning av en sådan kursverksamhet, som bör vara anpassad till ungdomarnas skiftande skolgång och utbildningsbakgrund och som därtill inte skall vara bunden av viss kurslängd. Skolverket anser att denna skolverksamhet bör utformas med liknande innehåll och på liknande sätt som grundskoleverksamheten för asylsökande barn enligt förordningen (SKOLFS 1993:21) om grundskoleverksamhet för asylsökande barn. Regeringen anser att meningsfull studieverksamhet för ungdomar i företrädesvis åldern 16–18 år bör kunna inrymmas inom ramen för den organiserade verksamheten både för de förlägningsboende och för de kommunboende ungdomarna. Regeringen avser att ge Skolverket ett uppdrag att tillsammans med Invandrarverket och med sikte på lägre kostnader än kostnaden för hittillsvarande s.k. ITK-kurser utreda frågan om en lämplig utformning av sådan undervisning.

I den mån den här avsedda undervisningen efter Skolverkets utredning kan inrymmas i Invandrarverkets reguljära organiserade verksamhet vid förläggningarna bör den kunna bekostas på samma sätt som övrig organiserad verksamhet. I den mån annan anordnare får i uppdrag att svara för undervisningen bör en schablonberäknad ersättning kunna lämnas av Invandrarverket. Regeringen återkommer till ersättningsfrågan i avsnitt 4.13.

4.11 Ideella organisationers medverkan i mottagandet av asylsökande

Regeringens bedömning: Det är önskvärt med medverkan från ideella organisationer i mottagandet av asylsökande. Det gäller såväl vid förlägningsboende som för asylsökande som ordnat bostad på egen hand. De ideella organisationerna kan bl.a. stå för stödjande, medmänskliga kontakter och svara för gemensamhetsaktiviteter vid förläggningar. Organisationernas engagemang i mottagandet bör tas till vara samt breddas och fördjupas oavsett om en förläggning drivs av Invandrarverket eller av en entreprenör. Organisationer bör även på uppdrag av Invandrarverket kunna svara för den totala driften av en förläggning.

Utredningen om mottagandet av asylsökande och flyktingar föreslår att Invandrarverket skall stimulera organisationer att lämna anbud på drift av förläggningar. I övrigt har utredningen huvudsakligen behandlat frågan om de ideella organisationernas roll i mottagandet av flyktingar i en kommun.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har yttrat sig är positiva till att ideella organisationer medverkar i mottagandet av asylsökande och till förslaget att driften av förläggningar skall vara öppen för entreprenad.

Skäl för regeringens bedömning: De ideella organisationerna medverkar i dag på en mängd olika sätt i mottagandet av asylsökande. Det gäller såväl svenska organisationer som flykting- och invandrarorganisationer. I anslutning till utredningsslussar och förläggningar svarar organisationer för en rad aktiviteter. Bland de vanligaste verksamheterna kan nämnas

- kontakt- och fadderverksamhet
- studiecirklar
- anordning av studiebesök och utflykter
- rådgivning
- kaféverksamhet
- second hand shop.

Regeringen anser att de enskilda människornas engagemang i mottagandet av asylsökande och flyktingar är av mycket stort värde. De olika aktiviteter som frivilliga krafter, ideella organisationer och religiösa samfund anordnar för asylsökande bidrar väsentligt till att de asylsökande får möjlighet till en meningsfull förläggningsvistelse. Genom dessa insatser skapas även ett nätverk mellan asylsökande och svenskar eller landsmän som redan är bosatta i Sverige. Ideella organisationers verksamhet utgör också en grund för att skapa en opinion och förståelse för förhållanden och händelser som sker i vår omvärld och som gör att människor känner sig tvingade att lämna sina hemländer. Lokalt i kommunerna finns en rad olika aktiviteter som organisationerna direkt har utformat efter de behov som asylsökande har. Ett stort antal organisationer har både centralt och lokalt särskilda personer som samordnar verksamheter för asylsökande och flyktingar.

Det finns även exempel på hur en eller flera organisationer på uppdrag av Statens invandrarverk svarar för den totala driften av en förläggning. Regeringen ser positivt på en utveckling i sådan riktning. I t.ex. Finspång har sex vitt skilda folkrörelseorganisationer gått samman och svarat för förläggningsverksamhet för asylsökande.

Regeringen sätter högt värde på det djupa engagemang som genom de ideella organisationernas och de religiösa samfundens arbete kommer asylsökande och flyktingar till godo. Dessa insatser är av betydelse inte bara för den enskilde asylsökanden utan bidrar också till att utveckla goda etniska relationer i Sverige.

Det är mot denna bakgrund viktigt att de ideella organisationernas engagemang tas till vara av Invandrarverket som huvudman för mottagandet av asylsökande samt breddas och fördjupas. Medverkan från och kontakter med ideella organisationer i förläggningsverksamheten är viktig oavsett om en förläggning drivs av Invandrarverket eller av en privat entreprenör och bör beaktas vid entreprenadupphandling. Organisationerna och samfund bör också kunna spela en viktig roll som stöd och kontaktnät för asylsökande som ordnat eget boende utanför förläggning.

Regeringen är övertygad om att de förslag som regeringen här har lagt fram för att skapa en större flexibilitet och mångfald i mottagandet av asylsökande också kommer att underlätta för de frivilliga krafterna att ytterligare fördjupa och utveckla sin medverkan i mottagandet av asylsökande.

Regeringens bedömning: Uppgifter som innefattar myndighetsutövning bör inte ingå i avtal om förläggningsverksamhet på entreprenad. Skyldighet för personal hos privata entreprenörer att iaktta tystnadsplikt bör skrivas in i entreprenadavtalen.

Förslaget från **Utredningen om mottagandet av asylsökande och flyktingar** överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig i frågan tillstyrker genomgående utredningens förslag. Några anser att det är oklart hur myndighetsutövningen kommer att fungera vid förläggningsverksamhet på entreprenad och anser att denna fråga behöver analyseras ytterligare.

Skälen för regeringens bedömning: Av 11 kap. 6 § regeringsformen framgår att förvaltningsuppgifter kan överlämnas till bolag, föreningar, samfälligheter, stiftelser eller enskilda individer. Innefattar uppgiften myndighetsutövning krävs att överlämnandet sker med stöd av lag.

Det finns inte någon klar och entydig definition av vad som skall anses vara myndighetsutövning. Som myndighetsutövning brukar dock betraktas befogenhet att för enskilda bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär påföljd eller annat jämförbart förhållande.

Den myndighetsutövning som förekommer på en förläggning är av mycket begränsad omfattning. Dessa uppgifter bör även i fortsättningen ankomma på Invandrarverket. Något lagstöd som skulle göra det möjligt att låta myndighetsutövning ingå i en entreprenad är enligt regeringens bedömning varken lämpligt eller nödvändigt. En entreprenad bör inte innefatta sådana uppgifter.

De rena myndighetsuppgifterna vid en förläggning är således av begränsad omfattning. Ett exempel på en sådan uppgift är beslut om dagersättning eller särskilt bidrag. Dessa beslut bör som tidigare redovisats fattas av Invandrarverket.

Om Invandrarverkets beslut skall fattas vid en närliggande förläggning som drivs i Invandrarverkets egen regi, vid något av Invandrarverkets regionkontor, av en tjänsteman som reser runt mellan olika förläggningar eller på något annat sätt, bör vara en fråga för Invandrarverket att självt avgöra. Olika lösningar kan komma att tillämpas inom Invandrarverkets olika regioner.

Ett annat exempel på myndighetsutövning är den registrering som sker av en asylsökande när han första gången skrivs in på en utredningssluss. Den registreringen sker i Invandrarverkets datasystem och förutsätter i praktiken att någon på utredningsslussen också har behörighet att gå in och göra ändringar i datasystemet. Hur denna registrering skall ske, genom att Invandrarverket har personal stationerad vid en utredningssluss som drivs på entreprenad eller på något annat sätt, bör också vara en fråga för Invandrarverket att avgöra.

Den ekonomiska utredning som föregår beslut om dagersättning och särskilt bidrag kan däremot inte i sig anses vara en ren myndighetsutövning. Dessa uppgifter skulle därför i och för sig kunna innefattas i en entreprenad. Det är emellertid tänkbart att det kan vara praktiskt att den som gjort den ekonomiska utredningen också deltar när beslut sedan fattas. Det bör därför överlåtas på Invandrarverket att avgöra om dessa utredningsuppgifter skall ingå i en entreprenad eller inte.

När det gäller att svara för underrättelse om beslut i asylfrågan finns det ingenting som hindrar att Invandrarverket uppdrar detta till en entreprenör om man så skulle finna det lämpligt.

För Invandrarverkets personal gäller reglerna i förvaltningslagen när det gäller skyldighet att anlita tolk vid kontakter med den som inte behärskar svenska. Verkets personal är också skyldiga att följa de regler om sekretess som följer av sekretesslagen. Dessa bestämmelser är inte tillämpliga på personal anställd hos en privat entreprenör.

Det är oundvikligt att personalen på en förläggning i viss utsträckning får del av vissa personliga uppgifter om asylsökande. Personalen på förläggningen har visserligen inte tillgång till asylutredningen i ärendet. Däremot har den tillgång till uppgifter om adresser m.m. som om de fanns hos Invandrarverket skulle omfattas av sekretess.

Motsvarande frågeställning har tidigare behandlats i samband med en ändring i socialtjänstlagen som gör det möjligt för en kommun att sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter enligt socialtjänstlagen. I prop. 1992/93:43 Ökad konkurrens i kommunal verksamhet (s. 12) erinras bl.a. om att det i tidigare lagstiftningsärenden konstaterats att olägenheterna av att anställda hos en privat entreprenör inte är bundna av sekretesslagen kan undvikas bl.a. genom att entreprenören sluter avtal med sina anställda om tystnadsplikt. Lagrådet påpekade i sitt yttrande över förslaget att ett sådant avtal inte innebär att tystnadsplikten blir straffsanktionerad enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. Lagrådet uttalade vidare att åtskilligt talar för att det behövs effektivare bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt för anställda som faller utanför den i 1 kap. 6 § sekretesslagen angivna personkretsen och att det synes motiverat att en översyn av sekretesslagstiftningen med denna inriktning kommer till stånd. Lagrådet fann dock inget hinder möta mot att förslagen genomfördes innan en sådan översyn slutförts.

I 71 a § socialtjänstlagen har införts en särskild bestämmelse (SFS 1993:390) om tystnadsplikt för den som är eller varit verksam inom yrkesmässigt bedriven verksamhet som avser insatser enligt den lagen. Med hänsyn till att personalen på en förläggning endast i begränsad utsträckning får del av integritetskänsliga uppgifter synes någon motsvarande bestämmelse i vart fall för närvarande inte erforderlig i lagen om mottagande av asylsökande m.m. Sekretessfrågorna bör – åtminstone tills vidare – kunna lösas genom att de avtal som Invandrarverket träffar med privata entreprenörer föreskriver att entreprenören skall träffa avtal om sekretess och tystnadsplikt med sina anställda.

Regeringens förslag: Staten skall liksom i dag ha kostnadsansvaret för mottagandet av asylsökande. Förläggningsverksamhet och organiserad verksamhet för asylsökande utanför förläggning som utförs på uppdrag av Statens invandrarverk ersätts av Invandrarverket enligt avtal mellan verket och den som svarar för verksamheten.

Ersättning lämnas därutöver till kommuner för kostnader för grundskoleundervisning samt för vissa kostnader för vård av barn och transporter. Vidare ersätts kommuner för ekonomiskt bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. till andra utlännningar än asylsökande som sökt uppehållstillstånd i Sverige och har rätt att vistas här under den tid ansökan prövas. Extraordinära kostnader får också ersättas.

Utredningen om mottagandet av asylsökande och flyktingar har föreslagit att kommunerna ersätts med schablonbelopp som beräknas i efterhand per flyktingdygn. Vad gäller förläggningar som drivs på entreprenad överensstämmer utredningens förslag med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker utredningens förslag. Flera kommuner och Svenska kommunförbundet betonar starkt att det inte får bli så att staten lägger över kostnaderna för mottagandet på kommunerna.

Skälen för regeringens förslag: Som tidigare framhållits bör staten genom Invandrarverket liksom idag ha det primära ansvaret för mottagandet av asylsökande. Förläggningar bör i ökad omfattning läggas ut på entreprenad efter upphandling. Ersättning till den som driver en förläggning lämnas då enligt det entreprenadavtal som upprättas. Detsamma gäller självfallet också om delar av en förläggningsverksamhet eller annan verksamhet som åvilar Invandrarverket som huvudman för mottagandet läggs ut på entreprenad.

För att svenskundervisning och annan organiserad verksamhet skall kunna ordnas för asylsökande i eget boende bör Invandrarverket kunna lämna ersättning till anordnaren för varje sådan asylsökande som inte deltar i organiserad verksamhet genom en förläggnings direkta försorg. Sådan ersättning bör kunna lämnas genom särskild överenskommelse med varje anordnare eller genom en schabloniserad ersättning för viss typ av verksamhet som fastställs av Invandrarverket.

Regeringens förslag i denna proposition innebär att Invandrarverket – till skillnad från idag – skall svara för ekonomiskt bistånd till asylsökande som inte bor på förläggning. Det blir därmed inte längre aktuellt att lämna ersättning till kommunerna för bistånd till asylsökande. Däremot skall kommunerna liksom i dag svara för bistånd åt andra utlännningar än asylsökande som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Kommunernas kostnader för detta bistånd bör liksom för närvarande ersättas av Invandrarverket.

Genom att Invandrarverket tar över den praktiska hanteringen från kommunerna av bistånd åt asylsökande som vistas utanför förläggning och även skall ha ansvar för att i lämplig omfattning bereda dessa asylsökande meningsfull sysselsättning kan inte som tidigare nämnts förslaget om schablonersättning till kommunerna med ett schablonbelopp per flyktingdygn genomföras. Kommunerna bör med det ansvar som Invandrarverket kommer att ha för kommunboende överhuvudtaget inte få någon generell schablonersättning.

Däremot bör staten ersätta kommunerna för de uppgifter avseende asylsökande som man enligt lag har en skyldighet att utföra och som är kostsamma. Det gäller i första hand grundskoleundervisning för barn. Ersättning till kommunerna för kommunboende asylbarns grundskoleundervisning bör, som tidigare framhållits, kunna lämnas av Invandrarverket i huvudsak enligt samma schablonberäknade grunder som skolgången för de förläggningsboende.

Vidare bör vård av barn som ges i annat hem än dess eget enligt socialtjänstlagen och lagen om vård av unga samt eventuella kostnader för transport av asylsökande till utredningsslussar och förläggningar ersättas enligt samma principer som för närvarande.

I den mån kommuner kommer att ha andra extraordinära kostnader för mottagande av asylsökande bör sådana kostnader på samma sätt som i dag kunna ersättas i särskild ordning av Invandrarverket.

Frågor som gäller ersättning till landstingen för sjukvård åt asylsökande har behandlats i avsnitt 4.9.

5 Flyktingmottagandet i kommunerna

5.1 Nuvarande ordning

Statens invandrarverk skall träffa överenskommelser med kommunerna om att de förbinder sig att ta emot flyktingar och vissa andra utlänningar. Kommunernas flyktingmottagande omfattar, förutom personer som beviljats asyl, också personer som fått stanna av humanitära skäl och även vissa anhöriga till flyktingar. Flyktingmottagandet bygger på att ett flertal av Sveriges kommuner medverkar. På så sätt erhålls en spridning av flyktingar över landet och en koncentration till storstadsområdena motverkas.

Kommunerna har ansvar för att de som får stanna i Sverige får goda livsbetingelser och en bra introduktion i det svenska samhället. Fr.o.m. den 1 januari 1991 förutsätts kommunerna göra upp en introduktionsplan för flyktingarnas introduktion i det svenska samhället. Planen skall alltid göras i samråd med flyktingen själv och en samordning skall ske med de olika myndigheter som deltar i arbetet med flyktingar. Inte minst viktig är den lokala arbetsförmedlingen. En samverkan bör också ske med ideella organisationer och föreningsliv för att bl.a. skapa sociala nätverk.

En viktigt del av introduktionen i det svenska samhället är svenskundervisning. Kommunerna har skyldighet att ge svenskundervisning till en viss

kunskapsnivå. Av stor betydelse för flyktingens introduktion är också insatser i övrigt inom utbildningsväsendet samt arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Under den första tiden i en kommun får flyktingar som regel *sin* försörjning tillgodosedd genom socialbidrag. Bidrag lämnas i enlighet med den socialbidragsnorm som varje kommun fastställt och som gäller för alla i kommunen. När det gäller hemutrustning erbjuds flyktingar ett *lån* vilket administreras av Centrala studiestödsnämnden.

Fr.o.m. den 1 januari 1993 har kommunerna genom lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar givits möjlighet att bevilja introduktionsersättning i stället för socialbidrag till flyktingar och vissa andra utlänningar som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet (prop. 1991/92:172, bet. 1992/93:SfU01, rskr. 1992/93:9). Nivån på introduktionsersättningen bestäms av kommunen och ett villkor för att ersättningen skall kunna beviljas är att flyktingen följer introduktionsplanen.

Kommunerna får statlig ersättning för mottagandet av flyktingar och vissa andra utlänningar enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. Kommunerna får bl.a. en schabloniserad ersättning för varje mottagen flykting och annan utlänning som omfattas av flyktingmottagandet. Vid sidan därav lämnas också viss annan ersättning.

Nuvarande ersättningssystem trädde i kraft den 1 januari 1991. Huvudsyftet med konstruktionen av det nuvarande ersättningssystemet är att stimulera kommunerna att vidta aktiva åtgärder för att flyktingarna snabbare skall kunna bli självförsörjande.

Arbetsmarknadsverket skall svara för de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som erfordras för att flyktingarna skall komma ut i arbetslivet och bli självförsörjande.

5.2 Allmänt om kommunernas flyktingmottagande

Regeringens bedömning: Nuvarande riktlinjer och ansvarsfördelning mellan stat och kommun bör ligga fast. Det innebär bl.a. att en asylsökande som beviljats uppehållstillstånd så snart som möjligt bör tas emot i en kommun för bosättning och att kommunen i samråd med flyktingen själv bör göra upp en individuell plan för hans eller hennes introduktion i det svenska samhället.

Asylsökande som har bott i eget boende i en kommun under den tid asylansökan prövas bör om de beviljas uppehållstillstånd företrädesvis kunna bo kvar i samma kommun och omfattas av den kommunens flyktingmottagande.

Skälen för regeringens bedömning: Någon förändring av nuvarande ansvarsfördelning mellan stat och kommun för flyktingmottagandet är inte

motiverad. Staten skall ha det övergripande kostnadsansvaret. Kommunerna skall ha samma ansvar för introduktionsåtgärder som de har för närvarande.

Invandrarverket skall se till att kommunerna tar detta ansvar och ordnar bostäder för flyktingar i tillräcklig omfattning. Arbetsmarknadsverket skall svara för de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som erfordras för att flyktingarna skall komma ut i arbetslivet och bli självförsörjande. Det program för att underlätta för flyktingar att integreras som redovisades år 1990 i propositionen om samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna (prop. 1989/90:105, bet. 1989/90:SfU27, rskr. 1989/90:281) skall ligga fast.

Det nuvarande systemet med frivilliga överenskommelser mellan Statens invandrarverk och kommunerna om kommunplatser för flyktingar har hittills visat sig vara effektivt. Invandrarverkets regionkontor har ett gott samarbete med och en god kännedom om de kommuner som finns inom verksamhetsområdet. Tillsammans med flyktingen och den mottagande kommunen söker man finna lämplig kommunplacering där hänsyn så långt som möjligt tas till den enskildes behov av närhet till släktingar samt utbildnings- och arbetsmöjligheter.

I ett system där asylsökande i större omfattning än hittills kommer att kunna bo utanför förläggningarna och ta ansvar för sitt eget liv, bör det vara naturligt för den asylsökande att kunna bo kvar i den kommun han vistats i under den tid ansökan prövats, om han får uppehållstillstånd. Flyktingen bör då kunna avräknas från den överenskommelse om kommunplatser som Statens invandrarverk träffat med kommunen och kommunen bör vara berättigad till schablonersättning för en sådan person på samma sätt som för andra flyktingar som tas emot inom ramen för det kommunala flyktingmottagandet från en förläggning eller direkt från utlandet.

5.3 Ideella organisationers roll

Regeringens bedömning: Ideella organisationer kan och bör spela en viktig roll i det kommunala flyktingmottagandet. Lokala organisationers engagemang har en positiv effekt för såväl den enskilde flyktingen som för omgivningens attityder.

Kommuner bör i stora delar kunna överlåta till en ideell organisation att ta ansvar för den enskilde flyktingens introduktion i det svenska samhället. De förvaltningsuppgifter som avser myndighetsutövning skall fortfarande utövas av respektive myndighet.

Utredningen om mottagandet av asylsökande och flyktingar har redovisat en uppfattning som i huvudsak överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som yttrat sig över förslaget att de ideella organisationerna kan och bör spela en viktig roll i det kommu-

nala flyktingmottagandet har de flesta varit positiva. Flera remissinstanser delar i sina remissvar uppfattningen att myndigheterna även i framtiden bör ha ansvaret för att flyktingar får samma sociala förmåner som svenska medborgare och att den modell som tillämpas i en del andra länder, dvs. att ideella organisationer åtar sig hela ansvaret för en flykting till dess permanent arbete och bostad ordnats, inte är helt möjlig i Sverige. I stället föreslås att alternativa modeller införs på försök.

Skälen för regeringens bedömning: Ideella organisationer och religiösa samfund bör kunna spela en stor och viktig roll i det kommunala flyktingmottagandet. Det måste emellertid vara en sak för varje organisation att avgöra på vilket sätt och i vilken utsträckning man kan och vill engagera sig. Att lokala organisationer engagerar sig i flyktingmottagandet har en positiv effekt inte bara för den enskilde flyktingen utan även för omgivningens attityder. Enskilda människors engagemang är oftast grunden för att skapa en positiv opinion för solidaritet med flyktingar. Flyktingen bör på detta sätt kunna erhålla sociala nätverk och komma in i det svenska samhället snabbare och lättare än vad som annars skulle vara möjligt.

Ideella organisationer medverkar i dag på en mängd olika sätt i det kommunala flyktingmottagandet. Det gäller såväl svenska organisationer som invandrar- och flyktingorganisationer. Bland de vanligaste verksamheterna kan nämnas

- kontakt- och fadderverksamhet,
- studiecirklar,
- studiebesök och utflykter,
- rådgivning,
- kaféverksamhet och hemgårdsaktiviteter,
- hantverksskvällar.

När det gäller svenskundervisning (sfi) är det flera kommuner som uppdrar åt någon annan, ofta ett studieförbund, att svara för sfi inom kommunen.

Det finns ingenting i nuvarande regelsystem som hindrar en kommun att överlåta till organisationer att svara för större delar av flyktingmottagandet än för närvarande. Myndighetsuppgifter, exempelvis att besluta om ekonomiskt bistånd, kan dock inte läggas ut på en ideell organisation. Regeringen anser inte att någon förändring bör ske i detta avseende. Att i likhet med vissa andra länder överlåta hela ansvaret för en flykting till dess permanent arbete och bostad ordnats genom att en organisation "adopterar flyktingen" är enligt regeringens bedömning vare sig möjligt eller lämpligt.

De ideella organisationerna kan dock svara för en stor del av flyktingmottagandet. I vilken omfattning och på vilket sätt detta sker måste vara en sak för den ansvariga kommunen och de lokala organisationerna att komma överens om. Det kan ske både genom att de ideella organisationer genom överenskommelse med en kommun svarar för avgränsad verksamhet för samtliga eller en större grupp flyktingar i kommunen och genom att en organisation tar sig an enskilda eller en mindre grupp flyktingar och i princip svarar för hela mottagandet för dem förutom sådant som kräver myndighetsbeslut, t.ex. beviljande av ekonomiskt bistånd. Det kan i det senare fallet i vissa avseenden

bli samma närhet mellan organisationen och den enskilda flyktingen som i de länder där organisationer har hand om hela mottagandet.

Det är enligt regeringens bedömning angeläget att nya initiativ stimuleras och att erfarenheterna från verksamhet i organisationernas regi sprids.

Genom riksdagens beslut med anledning av 1993 års budgetproposition har särskilda resurser avsatts för att inleda ett samlat utvecklingsarbete i avsikt att öka den ideella sektorns roll i samhällslivet (prop. 1992/93:100, bil. 14). Regeringen har också slagit fast att ett samlat utvecklingsarbete om den ideella sektorn skall inledas. För detta ändamål har regeringen tillkallat en beredning vars inriktning bör vara att ge den ideella sektorn ökade möjligheter att ta ansvar för olika verksamheter där det allmännyttiga intresset och människors egna behov kan förenas. Flyktingmottagandet är naturligtvis en verksamhet som bör uppmärksammas i detta sammanhang.

5.4 Statlig ersättning till kommunerna

Nivån på schablonersättningen

Schablonersättningen till kommuner för mottagande av flyktingar för år 1993 är 138 300 kr för vuxna och 84 800 kr för barn under 16 år. Beloppen justeras årligen med hänsyn till bl.a. kostnadsutvecklingen. Som redovisades i propositionen om samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna m.m. (1989/90:105, bet. 1989/90:SfU21, rskr. 1989/90:281) kan nivån på schablonersättningen behöva höjas om socialbidragskostnaderna trots aktiva kommunala åtgärder ökar på grund av externa faktorer.

Svenska kommunförbundet och flera kommuner har under det senaste året framfört att kommunerna genom utvecklingen på arbetsmarknaden fått kraftigt ökade socialbidragskostnader för flyktingar och att schablonersättningen därför bör utökas för att kommunen skall få den kostnadstäckning som avsågs när nuvarande ersättningssystem infördes.

Kulturdepartementet analyserar för närvarande, i samråd med Statens invandrarverk och Svenska kommunförbundet, resultaten av pågående uppföljningar av kommunernas kostnader för flyktingmottagandet under de senaste åren för att kunna bedöma om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun överensstämmer med utgångspunkterna för det nu gällande nya ersättningssystemet. Regeringen kommer utifrån dessa bedömningar att ta ställning till om det finns behov av en förstärkning av schablonersättningen. I den mån uppföljningen visar att kommunerna på grund av arbetsmarknadssituationen inte får den täckning av kostnaderna som varit avsedd kommer regeringen att lämna förslag om utökad schablonersättning.

Utgångspunkten kommer att vara att staten även fortsättningsvis skall ha det fulla ekonomiska ansvaret för de kostnader schablonersättningen är avsedd att täcka.

Regeringen fattade den 21 juni 1993 ett principbeslut att skyddsbehövande bosnier som sökt asyl i Sverige skulle beviljas permanent uppehållstillstånd. Som en konsekvens av detta beslut kommer stora krav att ställas på kommunerna att öka sitt flyktingmottagande. Inriktningen bör vara att kommunerna skall åta sig att ta emot ca 70 000 personer under år 1994. Regeringen har i propositionen om överföring och mottagande av flyktingar från f.d. Jugoslavien, m.m. (1993/94:51) föreslagit riksdagen att det införs ett tillfälligt stimulansbidrag som syftar till att flyktingar och andra utlänningar som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet snabbare skall kunna tas emot i en kommun. Stimulansbidraget föreslås vara 25 000 kronor per mottagen flykting och kunna ges till kommuner som träffar överenskommelser med Statens invandrarverk om ett kraftigt utökat flyktingmottagande och till kommuner som redan nu har ett avtal om att ta emot ett stort antal flyktingar men som ändå ökar detta. Stimulansbidraget föreslås utformas och utbetalas så att det stimulerar kommunerna till dels att snabbt träffa överenskommelser med Statens invandrarverk om ett ökat mottagande, dels ta emot flyktingarna i så nära anslutning som möjligt till att Invandrarverket fattar tillståndsbeslut.

Översyn av nuvarande ersättningsregler

En arbetsgrupp har sett över vissa regler i förordningen om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. i syfte att skapa ökad kostnadseffektivitet och större rättvisa mellan kommuner.

Bakgrund till behovet av en översyn av ersättningsreglerna var bl.a. att Riksdagens revisorer i förslag angående invandrapolitikens inriktning och resultat (1992/93 RR 2) tagit upp frågan om utbetalning av schablonersättning till kommunerna för flyktingmottagande. Revisorerna anför att de finner det olämpligt att full schablonersättning kan utbetalas redan efter sex månader. Normalt har då introduktionsplanen för flyktingar inte hunnit genomföras och kommunen har normalt inte heller gjort av med motsvarande belopp på introduktionsinsatser. Om flyktingen flyttar vidare till en annan kommun efter drygt sex månader innebär detta, enligt Riksdagens revisorer, en ekonomisk vinst för den första kommunen. Revisorerna finner det angeläget att regeringen överväger hur utbetalning av schablonersättningen till kommunerna bättre kan anpassas till de krav som bör kunna ställas på resultatuppfyllelse och kostnadseffektivitet.

Arbetsgruppen har redovisat sina överväganden och förslag i departementspromemorian Översyn av vissa regler i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. (Ds 1993:75). I arbetet med promemorian har arbetsgruppen inhämtat synpunkter på förslagen från 18 kommuner.

I promemorian föreslås bl.a. en förändring av utbetalningsreglerna och en fördelning av schablonersättningen mellan kommuner som bättre avspeglar var i tiden de faktiska kostnaderna ligger. En sådan förändring bör syfta till

att skapa en bättre kostnadseffektivitet och en ökad rättvisa mellan kommunerna.

Prop. 1993/94: 94

I promemorian föreslås vidare att hel schablonersättning i stället för halv bör utbetalas för handikappade, sjuka och äldre flyktingar och att ersättning för faktiska kostnader för ekonomisk hjälp m.m. till sådana flyktingar bör lämnas först efter ett år i stället för som nu efter fyra månader.

Arbetsgruppen föreslår också att Invandrarverket redan i samband med överenskommelsen med kommunen om t.ex. mottagandet av vissa kostnadskrävande grupper bör kunna meddela beslut om extra medel utöver schablonersättningen. De medel som Invandrarverket förfogar över för ersättning av extraordinära kostnader bör även kunna användas för att ersätta kommuner som träffar överenskommelser med Invandrarverket om att ha en beredskap att ta emot flyktingar. Verket bör även fortsättningsvis kunna ha möjlighet att ersätta betydande merkostnader i efterhand för kostnadskrävande grupper.

I promemorian föreslås slutligen att kravet på att kommuner skall upprätta en introduktionsplan för flyktingars introduktion i det svenska samhället bör gälla alla personer för vilka schablonersättning lämnas, dvs. även för flyktingar som flyttar efter sex månader från det första mottagandet i en kommun.

Arbetsgruppens förslag bereds nu inom regeringskansliet. Regeringen avser att lämna förslag i budgetpropositionen om vissa regeländringar i syfte att skapa ökad kostnadseffektivitet och större rättvisa mellan kommuner.

5.5 Statistik över introduktionsersättning till flyktingar och andra utlänningar

Regeringens förslag: Kommunerna skall lämna uppgifter om introduktionsersättning till Statistiska centralbyrån för angelägna statistiska ändamål.

Skälen för regeringens förslag: Riksdagen beslutade år 1992 att införa en lag (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Lagen innebär att kommunerna fr.o.m. den 1 januari 1993 ges möjlighet att under en introduktionsperiod bevilja introduktionsersättning i stället för socialbidrag till flyktingar och andra utlänningar som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet. För närvarande är det ca 60 av Sveriges kommuner som utvecklar eller har utvecklat ett system med introduktionsersättning.

I och med att kommunerna har fått möjlighet att bevilja introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar kommer socialbidragsbehovet för dessa grupper troligtvis att minska. Detta innebär att socialbidragsstatistiken inte kommer att vara jämförbar över en längre tid och att tillförlitlig statistik över kostnaderna för flyktingar kommer att saknas.

Socialstyrelsen har hemställt om att Statistiska centralbyrån (SCB) får i uppdrag att samla in uppgifter om introduktionsersättning till flyktingar och vissa andra utlännningar med samma uppgiftsinnehåll som den nuvarande personnummerbaserade socialbidragsstatistiken. Vidare har Socialstyrelsen hemställt om att SCB dels får utvidga den nuvarande statistiken över kvartalsvis utbetalda socialbidragsbelopp med uppgifter om den summa av det totalt utbetalda bidragsbeloppet som betalas ut speciellt till flyktingar, dels att föra kvartalsstatistik över introduktionsersättning till flyktingar och vissa andra utlännningar med uppgiftsinnehåll motsvarande den nuvarande statistiken över kvartalsvis utbetalda socialbidragsbelopp.

Enligt 63 § socialtjänstlagen (1980:620) är socialnämnden skyldig att, enligt vad regeringen närmare föreskriver, ur personregister lämna uppgifter till Statistiska centralbyrån för angelägna statistiska ändamål. Regeringen har i förordningen (1981:1370) om skyldighet för socialnämnden att lämna statistiska uppgifter föreskrivet i bl.a. att uppgift skall lämnas om ekonomiskt bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen. Exakt vilka uppgifter som skall lämnas regleras av föreskrifter som Statistiska centralbyrån enligt förordningen får utfärda. Eftersom introduktionsersättning inte är en obligatorisk uppgift inom socialtjänsten är den uppgiftsskyldighet som ålagts socialnämnderna enligt 63 § socialtjänstlagen inte tillräcklig. Regeringen anser därför att det behövs en ändring i lagen om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlännningar för att tillgodose behovet av statistik. Det bör ankomma på regeringen att närmare ange vilka uppgifter som skall lämnas.

6 Uppehållstillstånd vid tillfälligt behov av skydd

Som nämnts har Utredningen om översyn av vissa delar av utlänningslagstiftningen lagt fram förslag till en lag om vistelsetillstånd m.m. för skyddsökande utlännningar från konflikt- eller krisområden. Förslaget innebär i korthet att en utlännning som rest in i Sverige från ett område där det råder väpnad konflikt eller kris av synnerligen allvarlig art skall kunna beviljas ett tillfälligt vistelsetillstånd här. Det skall ankomma på regeringen att avgöra när ett sådant konflikt- eller kristillstånd skall anses ha inträtt eller upphört. En asylansökan från en utlännning som beviljats vistelsetillstånd skall behandlas först när vistelsetillståndet upphört att gälla. En utlännning med vistelsetillstånd skall inte anses bosatt här i landet och skall i princip ha samma förmåner och rättigheter som en asylsökande utlännning. När konflikt- eller kristillståndet upphört skall rätten att vistas här i landet upphöra och en utlännning som då inte frivilligt lämnar landet skall tvångsvis kunna avlägsnas härifrån.

Förslaget innebär vidare att fastigheter eller delar av fastigheter skall kunna rekquireras för att tillgodose myndigheternas ofrånkomliga behov av utrednings- och inkvarteringslokaler för skyddsökande utlännningar.

Förslaget har remissbehandlats. De flesta remissinstanserna har ställt sig positiva till en särskild lagstiftning rörande tillfälliga vistelsetillstånd i en massflyktssituation. Samtidigt har allvarlig kritik riktats mot en rad enskild-

heter i förslaget. Det har bland annat ifrågasatts om det skulle stå i överensstämmelse med våra internationella åtaganden att skjuta upp behandlingen av asylansökningar med hänvisning till att vistelsetillstånd beviljats liksom att tvångsvis återsända en utlännings sedan vistelsetillståndet upphört att gälla och utan att ett särskilt avlägsnandebeslut fattats i det enskilda fallet. Flera har påpekat att det är oklart i vilka situationer det är tänkt att den föreslagna lagen skulle tillämpas och att skillnad måste göras mellan situationer där människor flyr på grund av hungersnöd och liknande och situationer där de flyr på grund av krig m.m. och eventuellt kan vara att bedöma som konventionsflyktingar. Det måste vidare regleras under hur lång tid som vistelsetillstånd skulle kunna beviljas. Framför allt från ideella organisationernas sida har framhållits att det måste föreligga möjlighet till familjeåterförening här i Sverige för den som beviljats vistelsetillstånd. Några remissinstanser har ansett att frågan bör lämnas över till den parlamentariska kommitté, som nyligen tillsatts för att se över invandrapolitiken samt invandrings- och flyktingpolitiken (dir. 1993:1). Kommittén (Ku 1993:01) arbetar under namnet Invandrar- och flyktingkommittén.

De flesta remissinstanser som yttrat sig över den del av förslaget som rör rekvisition är kritiska. Bland annat har ifrågasatts om den föreslagna möjligheten till rekvisition i fredstid står i överensstämmelse med våra internationella åtaganden. Det har också framförts att tvångsrekvisition kan leda till negativa opinionsmässiga effekter som ytterst kommer att drabba de hjälpsökande.

Efter det att utredningen fick sitt uppdrag (april 1992) har ett mycket stort antal asylsökande kommit hit – tidvis har mellan 80 000 och 90 000 samtidigt vistats på Invandrarverkets olika slussar och förläggningar. Detta har skett inom ramen för den normala organisationen med sedvanlig upphandling av tjänster. Det har således visat sig vara möjligt att ta emot och inkvartera ett mycket stort antal asylsökande genom normal upphandling och förhyrning av lokaler.

Hithörande frågor har vidare behandlats i betänkandet Massflykt till Sverige av asyl- och hjälpsökande (SOU 1993:89), som den 1 oktober 1993 avgivits av Hot- och riskutredningen (Fö 1993:03, dir. 1993:4). Ställningstagande till förslagen i detta betänkande bör avvaktas. Med hänsyn härtill och till vad som framkommit under remissbehandlingen bör förslaget såvitt avser möjligheterna till rekvisition för närvarande inte leda till någon åtgärd.

Vad gäller huvudfrågan – om en särskild lag om vistelsetillstånd skall införas – finner regeringen i likhet med remissinstanserna att en skillnad måste göras mellan olika situationer. Samma regler kan knappast gälla för stora grupper som kommer under en kort tidsrymd på grund av t.ex. en naturkatastrof och i en situation där människor under en relativt lång tidsrymd flyr undan inbördesstrider. För den förstnämnda situationen passar den nuvarande lagstiftningen dåligt medan den senare kategorin ganska väl täcks av det rådande regelsystemet. En särskild lag om vistelsetillstånd bör därför inte införas utan ytterligare beredning. En sådan beredning ligger inom uppdraget för den tidigare nämnda parlamentariska kommittén. Enligt utrednings-

uppdraget skall kommittén bl.a. göra en bedömning av behovet av mer omfattande användning av tillfälliga skyddsanordningar.

I dag beviljas regelmässigt permanent uppehållstillstånd för alla olika kategorier av asyl- och hjälpsökande som bedöms ha behov av skydd här. I vissa situationer kan det dock vara lämpligt och önskvärt att bevilja ett tidsbegränsat i stället för ett permanent uppehållstillstånd. I undantagsfall sker detta redan i dag. Detta kan i och för sig ske inom ramen för nu gällande lagstiftning men skulle – om det utvidgas att gälla större grupper – rimma dåligt med de uttalanden som gjorts i tidigare lagstiftningsärenden (se t.ex. prop. 1983/84:144 s. 86 f. och prop. 1988/89:86 s. 59). Eftersom dessa principer följs i tillämpningen skulle det också medföra en förändring av praxis. Regeringen återkommer i nästa avsnitt till fall där det kan vara lämpligt att bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd även för större grupper. Begränsade lagändringar skulle vidare böra göras för att underlätta möjligheterna för de anhöriga inom kärnfamiljen att också få tillstånd.

Med hänsyn till att endast begränsade ändringar behöver göras finns det enligt regeringens mening inte anledning att på denna punkt avvakta resultatet av den tidigare nämnda parlamentariska kommitténs arbete. Inom ramen för det förslag som nu läggs fram torde en del av de situationer som avses täckas in med lagen om vistelsetillstånd kunna tillgodoses.

6.1 Tidsbegränsade uppehållstillstånd

Regeringens förslag: Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd skall kunna beviljas för en skyddssökande som kan bedömas ha ett tillfälligt behov av skydd här i landet. Arbetstillstånd bör beviljas för samma tid som uppehållstillståndet.

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att en utlänning som rest in i Sverige från ett område där det råder väpnad konflikt eller kris av synnerligen allvarlig art skall kunna beviljas ett tillfälligt vistelsetillstånd. En asylansökan från en utlänning som beviljats vistelsetillstånd skall tas upp till prövning när vistelsetillståndet upphör att gälla. Det skall ankomma på regeringen att avgöra när ett sådant konflikt- eller kristillstånd inträtt att vistelsetillstånd skall beviljas. Vistelsetillståndet skall gälla under den tid som konflikt- eller kristillståndet enligt regeringens beslut består. Har beslutet bestått i nio månader skall frågan om en förlängning underställas riksdagens prövning.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker att tillfälliga vistelsetillstånd skall kunna beviljas i de situationer som utredningen angett. Samtidigt är flertalet remissinstanser mycket kritiska till att det skall vara möjligt att skjuta upp behandlingen av en asylansökan och till att lagen inte anger någon längsta tid under vilken vistelsetillstånd kan beviljas.

Skälen för regeringens förslag: Av 2 kap. 2 § utlänningslagen (1989:529) framgår att uppehållstillstånd kan ges för viss tid, tidsbegränsat uppehållstillstånd, eller utan tidsbegränsning, permanent uppehållstillstånd. Riktlinjerna för när tidsbegränsat resp. permanent uppehållstillstånd bör meddelas drogs upp år 1984 (prop. 1983/84:144, bet. 1983/84:SfU30, rskr. 1983/84:410). Dessa riktlinjer är alltså gällande (prop. 1988/89:86, bet. 1988/89:SfU19, rskr. 1988/89:325). Huvudregeln är att permanent uppehållstillstånd beviljas när tillstånd ges för bosättning i Sverige. Permanent uppehållstillstånd beviljas således för utlänningar som får stanna i Sverige på någon form av asylrelaterade skäl. Det gäller konventionsflyktingar (3 kap. 1 § 1 utlänningslagen), krigsvägrare (3 kap. 1 § 2), de facto flyktingar (3 kap. 1 § 3) och personer som får stanna av s.k. politisk-humanitära skäl (2 kap. 4 § första stycket 2), dvs. tillstånd ges av humanitära skäl men dessa är i sin tur relaterade till den politiska situationen i hemlandet. Detsamma gäller också när någon beviljas tillstånd av allmänt humanitära skäl. Vidare ges permanent uppehållstillstånd när tillstånd beviljas på grund av familjeanknytning – utom vid s.k. uppskjuten invandringssprövning – eller annan anknytning eller inom ramen för arbetskraftsinvandring. Med uppskjuten invandringssprövning avses att flera tidsbegränsade uppehållstillstånd beviljas under en provotid och att förlängning varje gång är beroende av att anknytningen fortfarande består. Först efter provotidens utgång tas ställning till om permanent tillstånd skall beviljas. Tidsbegränsade tillstånd i andra fall beviljas främst vid vistelse för gäststudier eller besök eller tidsbegränsat arbete.

Det är den myndighet som beviljar uppehållstillstånd – vanligen Invandrarverket – som avgör om tillstånd skall beviljas som tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd, oberoende av på vilken grund tillstånd söks.

Från tid till annan har frågan aktualiserats om det inte skulle vara lämpligt att bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd även för personer som flytt undan krig, inbördeskrig och andra allvarliga störningar i den allmänna ordningen. Personer som flyr undan sådana konflikter och kriser har i regel själva för avsikt att återvända till det land de lämnat så snart förhållandena där medger det. Formerna för mottagandet, integrationsåtgärderna m.m. bör vara annorlunda om man med relativt stor säkerhet kan anta att utlänningen kommer att återvända inom en snar framtid. Senast har frågan varit aktuell i samband med att ett mycket stort antal skyddssökande kommit hit från f.d. Jugoslavien. I flera europeiska länder tillämpas för övrigt en ordning som innebär att personer som flytt från f.d. Jugoslavien beviljas temporära uppehållstillstånd.

En förutsättning för att det skall vara lämpligt att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för skyddssökande måste vara att skyddsbehovet kan bedömas komma att bestå endast under en begränsad tid. En person som vistas en längre tid i Sverige kommer i många fall att få sådan anknytning hit att ett tvångsvis återsändande kan komma att framstå som inhumant. Detta gäller i särskilt hög grad familjer med barn i skolåldern. I ett principbeslut rörande ett par asylsökande från Bosnien-Hercegovina konstaterade regeringen i juni 1993 att någon snar lösning på denna konflikt inte var i sikte och sökandena beviljades därför tillstånd för bosättning av humanitära skäl. Samma för-

hållande har rätt när det gäller åtskilliga andra konflikter och inbördeskrig under senare år; någon snar lösning har inte varit i sikte. I sådana fall framstår knappast ett tidsbegränsat tillstånd som någon lösning utan permanent tillstånd bör även i fortsättningen ges i liknande fall.

En ytterligare förutsättning för att en lösning med tidsbegränsat uppehållstillstånd skall vara lämplig är att det är fråga om en person som inte har rätt till asyl enligt bestämmelserna i 3 kap. 1 § utlänningslagen. För den som har rätt till asyl torde skyddsbehovet regelmässigt inte vara av så kort varaktighet som förutsätts för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Den av utredningen föreslagna ordningen, som skulle innebära att handläggningen av ansökningar om flyktingförklaring och resedokument skulle vila tills vidare för personer som beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd, bör inte införas inom ramen för de relativt begränsade ändringar som nu föreslås. En fullständig prövning av utlänningsens skäl för ansökan om uppehållstillstånd bör således göras även i fortsättningen.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd bör främst användas då skyddssökande flyr undan konflikter och kriser som kan bedömas ha en kortare varaktighet. Det kan också vara fråga om en naturkatastrof eller en ekologisk katastrof. Att i sådana situationer bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i stället för ett permanent tillstånd för den som inte har rätt till asyl skulle kunna innebära flera fördelar. Mottagandet av personer med sådana tidsbegränsade tillstånd skulle kunna utformas i överensstämmelse i huvudsak med vad som gäller beträffande asylsökande och inte med vad som gäller för personer som beviljats tillstånd för bosättning. Det skulle innebära att mer långtgående integrationsinsatser inte skulle vidtas beträffande dem med tidsbegränsade tillstånd. Sådana insatser måste te sig märkliga för den enskilde, som har för avsikt att stanna här endast under en begränsad tid. Insatserna kan också bli kostsamma för samhället. I stället skulle insatserna kunna inriktas på förberedelser för ett återvändande och till stöd på annat sätt där katastrofen inträffat. Insatserna i Sverige skulle således i högre utsträckning kunna inriktas på de särskilda behoven hos de enskilda individerna samtidigt som det sannolikt skulle kunna ske till en lägre kostnad än i dag.

Kan skyddsbehovet hos hjälpsökande som kommer till Sverige bedömas vara endast under en begränsad tid, bör det således vara möjligt att meddela ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i stället för ett permanent tillstånd. Eftersom det skall vara fråga om skyddsbehov under en begränsad tid, torde det ofta vara lämpligt att meddela det första tillståndet för en tid av högst sex månader. Om skyddsbehovet skulle kvarstå efter denna tid bör tillståndet kunna förlängas att gälla under ytterligare högst sex månader. Förlängs tillståndet ytterligare måste beaktas att den som får tillstånd att vistas här för längre sammanlagd tid än ett år med nuvarande regelsystem kommer att bli folkbokförd i Sverige. Folkbokföringen ligger till grund för en lång rad olika rättigheter, som inte bör tillkomma den som endast vistas här tillfälligt. Det skulle i och för sig vara möjligt att göra särskilda undantag när det gäller olika rättigheter för personer som beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd. Det skulle emellertid kräva relativt långtgående lagändringar som inte bör vidtas i

detta sammanhang. Resultatet av den parlamentariska kommitténs arbete bör avvaktas. En ny regel om tidsbegränsade uppehållstillstånd bör tas in i utlänningslagen, lämpligen efter 2 kap. 4 §.

Som regel torde det således komma att bli fråga om högst ett års vistelse här i landet med tidsbegränsat uppehållstillstånd. Under denna tid kommer det inte att bli fråga om några långtgående insatser för att integrera de skyddsbehövande i det svenska samhället. De som beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd bör därför inte omfattas av det kommunala flyktingmottagandet. De bör i stället omfattas av den föreslagna lagen om mottagande av asylsökande m.fl., vilket innebär att ansvaret för bistånd till dem som saknar egna medel kommer att ligga på Invandrarverket.

Huvudregeln enligt 2 kap. 5 § utlänningslagen är att uppehållstillstånd skall ha beviljats före utlänningsens inresa i Sverige. Den som söker uppehållstillstånd och har ett tillfälligt behov av skydd torde regelmässigt göra det efter inresan i Sverige. Uppehållstillstånd bör då kunna beviljas med stöd av undantagsregeln i 2 kap. 5 § andra stycket 3 utlänningslagen, som innebär att uppehållstillstånd får beviljas efter inresan i Sverige om det föreligger särskilda skäl härför.

Den som beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd bör ha rätt att arbeta. Arbetsstillstånd bör därför beviljas för samma tid som det tidsbegränsade uppehållstillståndet. Någon författningsändring krävs inte för detta.

6.2 Familjeåterförening

Regeringens förslag: Tidsbegränsat uppehållstillstånd skall även kunna beviljas för medlemmar av kärnfamiljen som ansöker om att få komma till Sverige för att förena sig med någon som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Utredningens förslag innebär att någon rätt till familjeåterförening inte skall föreligga.

Remissinstanserna: Främst frivilligorganisationerna men även några myndigheter anser att rätt till familjeåterförening bör föreligga.

Skälen för regeringens förslag: När människor flyr undan krig, inbördeskrig och andra konflikter eller katastrofer splittras ofta familjer. Många som kommit hit känner stark oro för nära släktingar som finns kvar i krigs- eller konfliktområdet. Det händer också att medlemmarna i en familj hamnar i olika länder.

Av 2 kap. 4 § utlänningslagen framgår att uppehållstillstånd får ges till en utlännings som är nära anhörig till en i Sverige bosatt person. För att bosättning skall anses föreligga krävs att vederbörande är folkbokförd här. Att rätten till familjeåterförening utformats på detta sätt beror på att det inte ansetts rimligt att bevilja tillstånd för en person att komma till Sverige för att kanske mycket kort tid därefter tvångsvis avlägsna honom härifrån om den här-

varande släktingen vägras tillstånd. Eftersom de som beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd inte kommer att folkbokföras kommer med nuvarande regler heller ingen rätt till familjeåterförening att föreligga.

De motiv som gäller för att inte medge tillstånd till familjeåterförening annat än för den som är bosatt här gäller i viss utsträckning också för den som beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Förhållandena är emellertid inte helt likartade. Den som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har en legal rätt att vistas i Sverige och denna rätt kan sträcka sig åtskilliga månader framåt i tiden. Samtidigt hyser många som flytt undan krig och oroligheter en särskilt stark och befogad oro för kvarvarande släktingar. En viss möjlighet till familjeåterförening bör därför finnas. Med hänsyn till de skäl som talar emot att medge familjeåterförening för den som inte är bosatt här bör emellertid möjligheten inskränkas till att avse medlemmar av kärnfamiljen, dvs. make/maka och minderåriga barn samt föräldrar med minderåriga barn här och minderåriga barn med föräldrar här. Har majoriteten av medlemmarna i en familj fått skydd i ett annat land, bör vidare någon ovillkorlig rätt till familjeåterförening här i landet inte föreligga.

Upphållstillstånd för familjemedlemmar som får komma hit bör självfallet inte beviljas för längre tid än tillståndet för den härvarande.

En regel om rätt till familjeåterförening enligt nu angivna riktlinjer bör tas in i 2 kap. utlänningslagen.

7 Ny ansökan efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning

7.1 Kriterierna för bifall

Regeringens förslag: Kriterierna skärps för bifall till ny ansökan om uppehållstillstånd efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning. En sådan ansökan får bifallas endast om utlänningsen har rätt till asyl här eller om ett genomförande av verkställigheten skulle innebära fara för hans liv eller bestående men för hans psykiska eller fysiska hälsa.

Utredningens förslag: Utredningen har föreslagit att ett nytt institut "särskild prövning" skall ersätta den nuvarande möjligheten att ge in en ny ansökan. Utredningens förslag rörande kriterierna för bifall vid särskild prövning överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Det råder stor enighet bland remissinstanserna om att det föreligger behov av att reformera institutet ny ansökan. Remissopinionen är däremot mycket splittrad när det gäller frågan om hur detta skall ske. De flesta myndigheter anser att kriterierna för bifall till ny ansökan måste skärpas medan frivilligorganisationerna i allmänhet anser att någon åtstramning inte bör ske.

Bakgrund

Tidigare gällde att den verkställande myndigheten (polismyndigheten) var skyldig att lämna över ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut till Invandrarverket för ny prövning om utlännningen på verkställighetsstadiet återopade nya, tidigare inte prövade politiska skäl. Invandrarverkets beslut i verkställighetsärenden där nya politiska skäl återopades kunde överklagas till regeringen. Om nya skäl av humanitär art återopades på verkställighetsstadiet gällde att den verkställande myndigheten hade möjlighet men inte skyldighet att lämna över ärendet till Invandrarverket. Invandrarverkets beslut i ett sådant ärende kunde inte överklagas. Polismyndighetens skyldighet och rättighet att på verkställighetsstadiet överlämna lagakraftvunna beslut om avvisning och utvisning till Invandrarverket för ny prövning gällde även om ett verkställighetsärende prövats tidigare. På så sätt kunde vissa ärenden komma att prövas ett flertal gånger av högsta instans.

Genom 1989 års utlänningslag infördes nu gällande bestämmelser. Samtidigt upphävdes bestämmelserna om överlämnande av verkställighetsärenden. Gällande regler innebär att en utlännning kan få ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning upphävt efter en ny ansökan om uppehållstillstånd till Statens invandrarverk. Ansökan får bara bifallas om den grundar sig på omständigheter som inte har prövats förut i ärendet om utlännings avvisning eller utvisning och om han har rätt till asyl här eller det annars finns synnerliga skäl av humanitär art. Invandrarverkets beslut i ett sådant ärende kan inte överklagas.

Som motiv för ändringen genom 1989 års lag anförde föredragande statsrådet i prop. 1988/89:86 (s. 113 f.) bl.a. att den då gällande ordningen innebar i det närmaste obegränsade möjligheter att få ett ärende prövat på nytt, vilket med nödvändighet ledde till långa handläggningstider och därigenom skapade rättsosäkerhet.

Enligt statistik från Invandrarverket gavs första halvåret 1993 ca 5 000 nya ansökningar in till verket. Antalet individer är dock något lägre än antalet ansökningar eftersom det förekommer att en och samma individ ger in flera nya ansökningar. Mindre än fem procent av de nya ansökningarna ledde till bifall. Som en jämförelse kan nämnas att Utlänningsnämnden under den angivna tidsperioden avslag överklaganden rörande drygt 10 000 personer. En mycket stor andel av dem som fått avslag på sina ansökningar hos Utlänningsnämnden lämnar således in nya ansökningar.

Reformeringen av lagstiftningen år 1989 har uppenbarligen inte haft avsedd effekt. Det förutsattes vid den nuvarande bestämmelsens tillkomst att antalet ansökningar skulle bli mycket begränsat. Som framgått ges emellertid i stor utsträckning en ny ansökan om uppehållstillstånd in då Utlänningsnämnden avslagit överklagande över ett beslut om avvisning eller utvisning. Invandrarverket har kommit att uppfattas som en slags "tredje" instans. Det är en utveckling som varken var förutsedd eller avsedd. Att ny ansökan ges in i den omfattning som sker i dag innebär att många utlännningar invaggas i en

oftast helt orealistisk förhoppning om att de kommer att få stanna här. Det kan medföra att såväl verkställigheten som hemkomsten blir svårare än vad som hade varit nödvändigt. Det kan heller inte bortses från det faktum att en del ansökningar ges in enbart för att förhålla verkställigheten. De många ansökningarna medför en stor arbetsbelastning för Invandrarverket och bidrar därmed till längre handläggningstider i alla ärenden. Det innebär i sin tur stora kostnader för samhället.

Behovet av ny ansökan

Trots att det alldeles övervägande antalet nya ansökningar avslås måste det enligt regeringens uppfattning finnas en möjlighet att få ett tidigare meddelat lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning upphävt. En revolution eller liknande kan inträffa i hemlandet som gör att den som tidigare inte haft tillräckliga politiska skäl nu måste bedömas som flykting på grund av händelseutvecklingen i hemlandet. Trovärdiga och avgörande skriftliga bevis kan komma fram efter det att beslut meddelats. En person kan bli svårt sjuk så att en längre resa skulle kunna innebära fara för hans liv. I dessa och liknande situationer måste det alltså finnas möjlighet att få ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut omprövat.

Det skulle i och för sig kunna diskuteras om inte de vanliga resningsmöjligheterna, som gäller alla förvaltningsärenden, skulle vara tillräckliga. Av 11 kap. 11 § regeringsformen framgår att det är Regeringsrätten som beslutar om resning bl.a. i ärenden som avgjorts av en förvaltningsmyndighet som högsta instans. För resning i förvaltningsärenden finns inte några kriterier angivna. När det gäller brottmål finns däremot kriterier angivna i rättegångsbalken när det gäller resning till förmån för den tilltalade. Resning får således enligt 58 kap. 2 § p. 4 rättegångsbalken bl.a. beviljas "om någon omständighet eller något bevis, som inte tidigare har förebringats, åberopas och dess förebringande sannolikt skulle ha lett till att den tilltalade frikännts eller till att brottet hänförts under en mildare straffbestämmelse än den som tillämpats eller om det, med hänsyn till vad som sålunda åberopas och i övrigt förekommer, finns synnerliga skäl att på nytt pröva frågan om den tilltalade har förövat det brott, för vilket han dömts".

Även om det finns vissa likheter mellan institutet ny ansökan och resning får parallellen inte drivas för långt. Det normala förfarandet i förvaltningsärenden när nya omständigheter kommit fram är att sökanden genom att ge in en ny ansökan söker få rättelse. Det normala är också att denna ansökan prövas av den instans som fattat det första beslutet i ärendet. De nu aktuella ärendena skiljer sig emellertid från de flesta andra förvaltningsärenden genom att de regelmässigt innefattar två olika typer av beslut; dels ett avslag på en ansökan om uppehållstillstånd, dels ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning. De skiljer sig också från de flesta andra ärendetyper genom att vad som framstår som ett rimligt och rättvist beslut i så stor utsträckning avgörs av förhållanden, händelser och utveckling i andra länder.

Självfallet bör en strävan vara att utlänningsärenden i så stor utsträckning som möjligt kan handläggas och bedömas som andra förvaltningsärenden. Deras speciella karaktär gör dock att särlösningar ibland måste sökas. Behovet att kunna ändra ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut är ett exempel där en särlösning framstår som lämpligast. Till skillnad från andra ärenden är det nämligen mera sällan som behovet av rättelse eller senare ändring har sin grund i en tidigare felaktig handläggning eller att nya bevis har tillkommit. I de flesta fall är grunden för ändring i stället händelseutvecklingen i andra länder eller humanitära skäl som hänger samman med sökandens hälsotillstånd. Dessa skäl talar mot att man i utlänningsärenden helt skulle förlita sig till det reguljära resningsförfarandet. Härtill kommer den tungt vägande praktiska och principiella invändningen att, om något "reguljärt" förfarande inte finns, Regeringsrätten sannolikt skulle komma att belastas med ett mycket stort antal ärenden där rätten måste göra en materiell prövning. Domstolens roll som prejudikatinstans med uppgift att lägga fast praxis i olika förvaltningsärenden skulle då hotas.

Liksom i dag bör således möjlighet finnas att – vid sidan av resningsförfarande – få en ändring tillstånd av ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut. Denna möjlighet bör dock finnas endast i undantagsfall av den typ som nyss angetts.

Redan av nu gällande lagtext och av förarbeten till lagen framgår att ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut endast i undantagsfall skall upphävas. Med hänsyn till lagtextens utformning framstår det mycket stora antalet ansökningar som något förvånande, särskilt som de flesta ansökningar avslås. En bidragande orsak torde emellertid vara att den som har fått avslag på ett överklagande av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut har allt att vinna och inget att förlora på att lämna in en ny ansökan. Regeringen återkommer till frågan om vilken betydelse reglerna när det gäller biträdesförordnanden i ärenden enligt utlänningslagen kan ha i sammanhanget.

Möjligheten att genom en ny ansökan få ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut upphävt bör således finnas kvar. Det är emellertid angeläget att söka nedbringa antalet ansökningar.

I uppdraget till utredningen om översyn av vissa delar av utlänningslagstiftningen förutsattes också att någon form av särskild prövning skulle finnas kvar men utredaren skulle undersöka vad som kunde göras för att institutet "ny ansökan" skulle komma till användning i den omfattning som förutsattes när det introducerades.

Utredningen har – med resningsinstitutet som förebild – föreslagit att ett nytt institut "särskild prövning" skall införas. Kammarrätten skall bifalla en ansökan om särskild prövning om det åberopas en inte tidigare känd och prövad omständighet och denna omständighet gör det övervägande sannolikt att utlänningsen är berättigad till asyl här eller om ett genomförande av avvisningen eller utvisningen skulle innebära fara för utlänningsens liv eller bestående men för hans eller hennes fysiska eller psykiska hälsa. Om ansökan bifalles med stöd av det första kriteriet skall den myndighet som sist beslutade

i ärendet, dvs. i allmänhet Utlänningsnämnden, ta upp och avgöra ärendet. I annat fall skall kammarrätten själv pröva om uppehållstillstånd skall beviljas.

Regeringen återkommer i nästa avsnitt till frågan vilken instans som lämpligen bör pröva ärenden av nu angivet slag. Först bör emellertid ställning tas till vilka kriterier som skall vara avgörande för att en ny ansökan skall prövas.

Som utredningen påpekat är det svårt att i lag- och motivtext beskriva de angivna situationerna utan att använda ord som "uppenbar" och "synnerligen". Och det är inte så märkligt om den enskilde anser att det i just hans fall föreligger "synnerliga" skäl. Man kan därför inte räkna med att enbart sådana begränsningar i lag- och motivtext skall lösa problemet med det stora antalet nya ansökningar.

Trots de svårigheter som uppkommer bör kriterierna för när en ny ansökan bör bifallas anges i lagen. I motsats till vad flera ideella organisationer anfört bedömer regeringen att en skärpning av kraven ligger också i den enskildes intresse. Ingen kan vara betjänt av ett system som innebär en prövning av ett stort antal ansökningar där det inte föreligger några som helst förutsättningar för bifall. Det innebär endast större omställningssvårigheter för sökandena när avslaget ändå slutligen kommer.

Regeringen bedömer att den ändring av lagtexten som utredningen föreslagit tillgodoser de krav som kan ställas på ett förtydligande av kriterierna för bifall. En ny ansökan bör således bifallas endast om utlänningen har rätt till asyl här eller om ett genomförande av verkställigheten skulle innebära fara för hans liv eller hälsa eller bestående men för hans psykiska eller fysiska hälsa. Förslaget kommenteras närmare i specialmotiveringen.

7.2 Instans som skall pröva ny ansökan

Regeringens förslag: Ny ansökan om uppehållstillstånd efter laga-kraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning skall prövas av Utlänningsnämnden i stället för av Statens invandrarverk.

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att ärenden om särskild prövning skall prövas av kammarrätt.

Remissinstanserna: Flertalet myndigheter avstyrker bestämt att prövningen skall flyttas över till kammarrätt. De flesta frivilligorganisationerna tillstyrker däremot förslaget, främst därför att man tror att en prövning i kammarrätt skulle vara en garanti för ett mera rättssäkert förfarande.

Skälen för regeringens förslag: Utredningen framhåller att många utlännningar inte är beredda att acceptera ett avslagsbeslut från Invandrarverket på en ny ansökan och att detta hänger samman med att det är den myndighet som svarade för grundbeslutet i ärendet som prövar en ny ansökan och därmed också överprövar den högre instansens, Utlänningsnämndens, beslut. Prövningen bör därför enligt utredningen flyttas över till en domstol. Den domstol som närmast bör komma i fråga är enligt förslaget kammarrätt. Som

motiv för att lägga prövningen hos kammarrätt har utredningen ytterligare anfört att ny ansökan är en form av extraordinärt rättsmedel som lämpligen och i principiell överensstämmelse med resningsinstitutet bör prövas av en högre instans och med avsevärd fördel borde kunna anförtros en förvaltningsdomstol. Utredning bedömer också att det förhållandet att saken kommer att prövas av kammarrätt kommer att leda till att antalet ansökningar kommer att gå ner.

Från de myndigheter som yttrat sig har emellertid tungt vägande invändningar förts fram mot en överflyttning till kammarrätt. De främsta invändningarna är att en prövning i kammarrätt skulle stå i strid med strävandena att renodla domstolarnas arbetsuppgifter, att en överflyttning till redan starkt arbetstyngda kammarrätter skulle innebära risk för längre handläggningstider och därmed ökade kostnader, att kammarrätterna skulle ha svårt att skaffa sig den nödvändiga internationella överblicken och att det skulle medföra avsevärda kostnader för kammarrätterna att bygga upp den länderkunskap som måste krävas. Ingen tror att en överflyttning till kammarrätt i sig skulle minska antalet ansökningar. Några tror tvärtom att det finns risk för att antalet ansökningar skulle komma att öka. Bland annat Domstolsverket har påpekat att det är nödvändigt att avvakta att ställning tas till förslagen i betänkandet Några frågor angående Regeringsrätten (SOU 1992:138) innan beslut fattas om en överflyttning till kammarrätt. Förslagen i det nämnda betänkandet innebär bl.a. att resning i förvaltningsärenden skall sökas hos kammarrätt i stället för hos Regeringsrätten. En sådan ändring kräver emellertid grundlagsändring och kan därför inte snabbt genomföras. Statskontoret anser att det bör övervägas om inte prövningen av nya ansökningar skulle kunna anförtros Utlänningsnämnden.

Regeringen anser av främst de skäl som kommit fram under remissbehandling att någon överflyttning av prövningen av de aktuella ärendena till kammarrätt inte bör ske för närvarande. En sådan överflyttning skulle stå i strid med strävandena att renodla domstolarnas arbetsuppgifter, den skulle medföra ökade kostnader och det är tveksamt vilka vinster som egentligen skulle kunna uppnås. Vidare bör det pågående arbetet med anledning av Domstolsutredningens förslag i betänkandet Domstolarna inför 2 000-talet (SOU 1991:106) vägas in i sammanhanget. Förslaget innebär bl.a. att ärendena i normalfallet skall anhängiggöras i länsrätt. En domstolsprövning skulle visserligen utgöra en garanti för en rättssäker prövning av ärendena. Rättssäkerheten kan emellertid tryggas även på andra sätt.

En rättssäker handläggning bör ärendena kunna få hos såväl Invandrarverket som Utlänningsnämnden. Hos båda myndigheterna finns hög juridisk kompetens.

Invandrarverket anser att Utlänningsnämnden från rent principiella utgångspunkter framstår som ett riktigare alternativ än verket. Invandrarverket framhåller dock att praktiska och ekonomiska skäl talar för att prövningen ligger kvar hos verket.

Invandrarverket pekar i sitt yttrande bl.a. på att de personakter, som ofta krävs för att ställning skall kunna tas till en ny ansökan, i regel finns hos

verket. Man framhåller också att nya ansökningar kan ha samband med verkställighetsfrågor som handläggs av verket samt att verket redan har en fungerande jour- och beredskapsorganisation som kan besluta om *inhibition* m.m.

Enligt regeringens bedömning kan som nämnts en rättssäker handläggning ske såväl hos Invandrarverket som hos Utlänningsnämnden. Hos båda myndigheterna finns den juridiska kunskap samt den länderkunskap och den erfarenhet som krävs. De praktiska svårigheter som skulle kunna uppstå hos Utlänningsnämnden bör kunna lösas, exempelvis genom att nämnden inte omedelbart återställer personakterna i ärenden där nämnden avslagit överklaganden eller genom att akterna kopieras. En jour- och beredskapsorganisation som motsvarar den som finns hos Invandrarverket kan också ordnas hos Utlänningsnämnden. Handläggningen torde kunna ske hos båda myndigheterna till samma kostnad. Som också utredningen framhållit talar starka principiella skäl mot att en lägre instans, Invandrarverket, i realiteten skall överpröva beslut som fattats av en högre instans, Utlänningsnämnden. Regeringen anser därför att prövningen av ny ansökan bör anförtros Utlänningsnämnden.

Av förordningen (1991:1817) med instruktion för Utlänningsnämnden framgår att en ordförande ensam får avgöra ett ärende bl.a. om prövningen är av enkelt slag. Likaså får frågor om *inhibition* avgöras av en ordförande ensam. I överklagandeärenden som inte är av enkelt slag förutsätts att lekmanaledamöter deltar i avgörandet.

I ärenden rörande ny ansökan kan i åtskilliga fall utgången vara tämligen självklar med hänsyn till den praxis som bildats. I en del fall kan ärendena däremot vara ytterligt svårbedömda. Det rör sig emellertid i allmänhet om ärenden som måste avgöras skyndsamt. Det torde därför ofta inte finnas tid att avvakta ett sammanträde där lekmanna-ledamöter deltar utan det kommer att bli nödvändigt att beslut fattas av en ordförande ensam. Instruktionen för Utlänningsnämnden avses komma att ändras i enlighet härmed.

Det nu anförda innebär emellertid inte att något lekmannainflytande inte bör finnas i denna typ av ärenden. Det är självfallet av vikt att ärenden som rör ny ansökan avgörs med lekmanaledamöter enligt samma principer som gäller för andra ärenden hos nämnden. När tiden så medger bör således ärenden av principiellt intresse följa huvudregeln och avgöras med deltagande av lekmanaledamöter.

7.3 Rättshjälp

Regeringens förslag: Möjligheterna till rättshjälp genom offentligt biträde i ärenden som rör ny ansökan inskränks. Rättshjälp skall kunna beviljas endast om Utlänningsnämnden efter en ny ansökan meddelat beslut om *inhibition* i ärendet om avvisning eller utvisning.

Utredningens förslag: Utredningens förslag innebär att rättshjälp skulle kunna beviljas endast i de fall en ansökan om särskild prövning bifalls.

Remissinstanserna: Nästan samtliga myndigheter som har yttrat sig tillstyrker eller har ingen erinran mot de föreslagna inskränkningarna när det gäller möjligheterna till rättshjälp. Advokatsamfundet och de flesta frivilligorganisationer avstyrker helt de föreslagna inskränkningarna.

Skälen för regeringens förslag: Tidigare gällde att ett biträdesförordnande upphörde att gälla – förutom genom att utlänningen fick tillstånd att stanna här – när ett avlägsnandebeslut vann laga kraft. I samband med att 1989 års utlänningslag trädde i kraft ändrades reglerna om rättshjälp så att ett tidigare meddelat förordnande om offentligt biträde i ett ärende rörande avvisning eller utvisning numera gäller till dess utlänningen får tillstånd att stanna i Sverige eller verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslutet sker. I prop. 1988/89:86 (s. 136) anförde föredragande statsrådet att i detta låg att det tidigare förordnandet borde gälla även vid ingivande av en ny ansökan.

Den omständigheten att ett förordnande om offentligt biträde gäller vid ingivande av inte bara en ny ansökan utan för flera sådana har utan tvekan bidragit till det stora antalet nya ansökningar. Nästan alla sökande som fått avslag vill utnyttja varje möjlighet att få beslutet ändrat och det är då naturligt att biträdet tillmötesgår sin klients begäran.

Utredningens förslag om att rättshjälp skall beviljas endast i de fall en ansökan om särskild prövning bifallits skall ses mot bakgrund av utredningens förslag att kammarrätt skulle medge prövning men att ansökan – i de fall den grundades på politiska skäl – därefter skulle lämnas över till den myndighet som sist fattat beslut i ärendet. I dag omfattar rätten till offentligt biträde i ett ärende inte ansökan om resning (se R 1990:86).

Det kan knappast komma i fråga att, med den konstruktion som valts, dvs. att institutet ny ansökan i princip skall bestå i sin nuvarande form, ha en regel som innebär att rättshjälp skall beviljas endast om ansökan bifalls. En sådan ordning skulle i hög grad avvika från vad som principiellt gäller inom området för rättshjälp i övrigt.

Däremot kan det ifrågasättas om skälen för att låta den beviljade rättshjälpen omfatta tiden fram till verkställigheten är tillräckliga.

Det torde ytterst sällan finnas något behov av rättsligt biträde under tiden mellan lagakraftvunnet beslut och verkställigheten – fränsett just fallet att frågan om ny ansökan kommer upp.

I andra förvaltningsärenden gäller att ett förordnande av offentligt biträde gäller fram till dess att lagakraftvunnet beslut föreligger i ärendet. Frågan är då om det, när det gäller utlänningsärenden, finns anledning att ha en principiellt annorlunda reglering.

Eftersom rättshjälp genom offentligt biträde inte kan förordnas i resningsärenden talar detta i och för sig för att offentligt biträde inte heller skulle kunna förordnas i ett ärende rörande ny ansökan – med hänsyn till den likhet detta institut ändå har med resningsinstitutet. I ärenden rörande avvisning och utvisning torde det emellertid förekomma i större utsträckning än i andra typer

av förvaltningsärenden att nya omständigheter kommer fram efter lagakraftvunnet beslut, vilka medför att det tidigare beslutet bör ändras i extraordinär ordning. Denna omständighet i förening med att sökanden i ärenden rörande ny ansökan ofta torde ha svårt att själv utveckla sin talan, talar för att möjligheterna till rättshjälp genom offentligt biträde inte helt bör skäras av i denna typ av ärenden.

Möjlighet till rättshjälp genom offentligt biträde bör dock inte föreligga i samtliga ärenden rörande ny ansökan. För att undvika att som i dag rättshjälp ges i ett stort antal ärenden där det redan från början står klart att några utsikter till bifall egentligen inte föreligger, bör möjligheten inskränkas till de fall där det framstår som angeläget. Regeringen anser att en lämplig avvägning är att offentligt biträde får förordnas i de fall Utlänningsnämnden meddelar beslut om inhibition av verkställigheten av det tidigare avvisnings- eller utvisningsbeslutet. Ett sådant beslut innebär att ansökningen inte varit grundlös utan åtminstone förtjänar närmare övervägande eller ytterligare utredning.

8 Svenskt medborgarskap för barn vars föräldrar erhållit gemensam vårdnad

Regeringens förslag: Ett utländskt barn vars far sedan tiden för barnets födelse är svensk medborgare skall efter anmälan kunna erhålla svenskt medborgarskap, om föräldrarna genom registrering hos skattemyndighet fått gemensam vårdnad om barnet.

Statens invandrarverks framställning överensstämmer med regeringens förslag.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 2 a § lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap kan ett utländskt barn, vars far sedan tiden för barnets födelse är svensk medborgare, efter anmälan bli svensk medborgare om fadern ensam eller tillsammans med modern har vårdnaden om barnet. Anmälan skall göras av fadern, eller, vid gemensam vårdnad, av föräldrarna. Anmälan skall göras innan barnet fyllt 18 år. Har barnet fyllt 15 år krävs barnets samtycke. Anmälan skall göras hos Statens invandrarverk eller, om barnet är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge, hos länsstyrelsen i det län där barnet är folkbokfört.

De nuvarande bestämmelserna i 2 a § trädde i kraft den 1 januari 1985 (SFS 1984:682). I lagrummet talas endast om "slutligt avgörande i svensk domstol" som sättet för fadern att bli vårdnadshavare.

Sedan den 1 mars 1991 kan ogifta föräldrar, oavsett medborgarskap, få gemensam vårdnad om barn genom registrering hos (numera) skattemyndighet om de anmäler sin önskan om detta till socialnämnden i samband med att socialnämnden godkänner faderskapsbekräftelse (6 kap. 4 § andra stycket 1

föräldrabalken). Har föräldrarna fått gemensam vårdnad genom registrering hos skattemyndighet kan domstolen inte senare förordna om gemensam vårdnad eftersom sådan vårdnad redan föreligger. Barnet kan då således inte bli svensk medborgare efter anmälan enligt 2 a §.

Regeringen bedömer att det, när det gäller möjligheterna att erhålla svenskt medborgarskap efter anmälan, inte bör ha någon betydelse på vilket sätt den svenske fadern till ett utländskt barn fått del i vårdnaden. Medborgarskapslagen bör därför ändras i enlighet med de framställningar som gjorts. Ändringen bör genomföras snarast.

9 Ikraftträdande och kostnadskonsekvenser

Den föreslagna lagstiftningen bör träda i kraft den 1 juli 1994. Ändringen i lagen om svenskt medborgarskap bör dock träda i kraft redan den 1 maj 1994. Övriga förslag som lämnas i propositionen bör i huvudsak också genomföras den 1 juli 1994. Dock bör Statens invandrarverk under en övergångsperiod ha ett fortsatt ansvar för hälso- och sjukvård för förläggningssboende, s.k. förläggningssjukvård. Inriktningen bör vara att en ny ordning med landstingen som huvudmän för hälso- och sjukvård för asylsökande bör kunna träda i kraft den 1 januari 1996 eller senast den 1 januari 1997.

En utgångspunkt i regeringens förslag om ett reformerat mottagande av asylsökande har varit att förslagen skall leda till minskade kostnader för mottagandet. En del av förslagen bedöms medföra besparingar redan under budgetåret 1994/95 medan andra förslag beräknas leda till ett minskat anslagsbehov först på något längre sikt.

Förslaget att underlätta eget boende för asylsökande som själva kan ordna en bostad förväntas leda till en betydande kostnadsminskning eftersom den bostadsersättning som föreslås för den som själv ordnar sitt boende är väsentligt lägre än boendekostnaden på förläggning. Hur stor kostnadsminskningen blir bestäms av hur många som själva kommer att kunna ordna bostad. Utredningen om mottagandet av asylsökande och flyktingar uppskattar att tio procent av de asylsökande själva kommer att kunna ordna bostad hos släktingar eller vänner. Med nuvarande nivå på antalet asylsökande skulle den årliga besparingen då bli 45–50 miljoner kronor. En sänkning av nivån på dagersättningen till asylsökande flerbarnsfamiljer beräknas innebära en kostnadsminskning i storleksordningen 10–15 miljoner kronor.

Förslaget om att driften av alla förläggningar skall vara öppen för entreprenad och att Invandrarverket aktivt bör arbeta för att skapa en marknad bör på sikt också kunna leda till minskade kostnader. Detsamma gäller förslaget om att i ökad omfattning engagera de asylsökande i skötseln av förläggningarna. Storleken på dessa kostnadsminskningar kan för närvarande inte uppskattas.

Regeringens förslag om att införa en egenavgift som asylsökande skall betala vid läkar- och tandläkarbesök samt för receptförskrivna medicin och besök hos sjuksköterska innebär minskade statliga kostnader för den vård

som ges. En egenavgift förväntas också dämpa efterfrågan på vård jämfört med idag när vård och medicin i praktiken varit kostnadsfria för den enskilde.

Den överflyttning av institutet från Invandrarverket till Utlänningsnämnden som har föreslagits beräknas bli kostnadsneutral. Förslaget om inskränkning av rättshjälp bedöms leda till kostnadsminskningar på anslaget Rättshjälpskostnader under andra huvudtiteln.

10 Specialmotivering

10.1 Förslaget till lag om mottagande av asylsökande m.fl.

Allmänna bestämmelser

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

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige enligt 3 kap. 1 § utlänningslagen (1989:529) (asylsökande),
2. har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av bestämmelserna i 2 kap. 4 a § utlänningslagen, 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 6 § socialtjänstlagen (1980:620) för förmåner av motsvarande karaktär.

Paragrafens *första stycke* motsvarar delvis 1 § lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m.fl. (LBA). Personkretsen som avses i punkten 3 är densamma som den som avses i 3 § LBA. Ett tillägg har gjorts så att det framgår att lagen gäller inte bara en utlänning som har rätt att vistas här under den tid en ansökan om uppehållstillstånd prövas utan också den som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med hänsyn till förhållandena i det land han kommer från samt nära anhörig till en sådan person. Vidare framgår att den nya lagen innehåller bestämmelser även om sysselsättning för asylsökande m.fl.

Andra stycket har ingen motsvarighet i LBA. Normalt bör den som omfattas av lagen inte kunna anses vara berättigad till bistånd till sin försörjning enligt 6 § socialtjänstlagen. Behovet av bistånd får regelmässigt enligt nämnda paragraf anses vara tryggt "på annat sätt".

Under remissbehandlingen har emellertid förts fram att även den som har rätt till bistånd enligt LBA i vissa fall bör vara berättigad till bistånd enligt socialtjänstlagen. Det skulle bl.a. kunna innebära att förslaget i 10 § om att dagarsättning får sättas ned för den som utan giltigt skäl vägrar att delta i utbildning, arbete eller organiserad verksamhet skulle bli illusoriskt om vederbörande i ett sådant fall skulle kunna bli berättigad till kompletterande bistånd enligt socialtjänstlagen. Någon klar rättspraxis synes inte finnas när det gäller möjligheten till bistånd enligt socialtjänstlagen för den som har rätt till bistånd enligt LBA.

Det är inte möjligt att med säkerhet förutse hur rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen för asylsökande m.fl. kommer att bedömas i rättstillämpningen. Det bör därför av lagen framgå att rätt till bistånd till försörjning enligt socialtjänstlagen inte föreligger för den som har rätt till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Det bistånd enligt socialtjänstlagen som här avses är endast bistånd enligt 6 § som utfyllnad till vad en asylsökande kan erhålla enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Andra former av bistånd enligt socialtjänstlagen bör självfallet gälla även för asylsökande m.fl.

2 § Statens invandrarverk skall ha huvudansvaret för mottagandet av utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och för detta ändamål driva förläggningar. Invandrarverket får uppdra åt andra att driva förläggningar.

Paragrafen har ingen motsvarighet i LBA. Här anges att Invandrarverket har huvudansvaret för mottagande av asylsökande och av utlänningar som meddelats tidsbegränsat uppehållstillstånd med hänsyn till situationen i hemlandet samt deras nära anhöriga. För dessa grupper skall Invandrarverket driva förläggningar. Det sägs också uttryckligen att Invandrarverket får uppdra åt annan att driva förläggningar.

Invandrarverket driver i dag ett stort antal förläggningar och uppdrar också i viss utsträckning åt andra att göra det. Det sker emellertid utan uttryckligt stöd av lag. Det framgår dock av förordningen (1988:429) med instruktion för Statens invandrarverk att verket har till uppgift att driva förläggningar.

Mottagandet av asylsökande i förläggningar är den mest betydelsefulla formen för bistånd åt asylsökande m.fl. Det bör därför framgå av denna lag att Invandrarverket skall driva förläggningar.

3 § Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 skall av Invandrarverket erbjudas plats på en förläggning. En utlänning som inte önskar utnyttja en erbjuden plats skall ändå registreras vid en förläggning. Invandrarverket svarar sedan för att bistånd lämnas enligt bestämmelserna i denna lag.

För utlänningar som avses i 1 § första stycket 3 skall biståndet lämnas av socialnämnden i den kommun där utlänningen vistas.

Paragrafen har ingen motsvarighet i LBA. Av *första stycket* framgår att alla asylsökande och utlänningar som fått tidsbegränsat uppehållstillstånd med hänsyn till situationen i hemlandet samt deras nära anhöriga skall erbjudas plats på en förläggning och att Invandrarverket ansvarar för att så sker. Även den som inte önskar vistas på en förläggning måste registreras vid en förläggning för att bistånd enligt denna lag skall utgå.

Bestämmelserna om mottagande och registrering vid förläggningar gäller inte utlänningar som avses i 1 § första stycket 3. Det rör sig här i princip utslutande om nära anhöriga till här bosatta personer som inte söker asyl. De bör liksom hittills i normalfallet bo hos sina släktingar och socialnämnden i kommunen bör svara för att bistånd lämnas. Detta framgår av *andra stycket* som på förslag av lagrådet tagits in i denna paragraf. Inte heller bör någon

Sysselsättning

4 § Invandrarverket skall i lämplig omfattning ge dem som avses i 1 § första stycket 1 och 2 sysselsättning genom att de får tillfälle att delta i undervisning i svenska språket, i skötseln av förläggningar och i annan verksamhet som bidrar till att göra vistelsen meningsfull.

Som framgått av den allmänna motiveringen i avsnitt 4.7.2 är det väsentligt att alla asylsökande kan beredas en meningsfull sysselsättning under väntetiden genom deltagande i utbildning och i det gemensamma arbetet på en förläggning eller genom någon annan form av organiserad verksamhet. I paragrafen anges skyldigheten för Invandrarverket att på angivet sätt bereda sysselsättning för asylsökande och personer som beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd med stöd av 4 a § UtlL.

Sysselsättning skall beredas i "lämplig omfattning". Därmed avses att den sysselsättning som erbjuds måste anpassas dels till den enskildes personliga förutsättningar, dels till de praktiska möjligheter som föreligger att ordna sysselsättning. Det torde exempelvis vara svårt att under den allra första tiden efter ankomsten ge en asylsökande möjlighet att delta i någon mer organiserad sysselsättning. Den tiden fylls ändå i stor utsträckning av information, hälsoundersökningar och utredningar. För en asylsökande som själv ordnat bostad på en mindre ort kan det likaså vara svårt för Invandrarverket att ordna någon form av sysselsättning.

Det är Invandrarverket som har ansvaret för att asylsökande bereds sysselsättning. Inget hindrar dock att Invandrarverket träffar avtal om att någon annan skall svara för sysselsättningen. Har Invandrarverket uppdragit åt någon annan att driva en förläggning torde exempelvis regelmässigt ingå i entreprenadavtalet att entreprenören skall svara för sysselsättningen.

5 § Utlänningar som deltar i verksamhet som avses i 4 § skall inte anses som arbetstagare.

De skall dock likställas med arbetstagare vid tillämpning av 2 kap. 1–9 §§, 3 kap. 1–4 och 7–13 §§, 4 kap. 1–4 och 8–10 §§, 5 kap. 1–3 §§ samt 7–9 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160).

Därvid skall vad i arbetsmiljölagen sägs om arbetsgivare gälla den som svarar för den verksamhet i vilken utlänningen deltar.

I paragrafens *första stycke* slås fast att en utlänning som deltar i verksamhet som avses i 4 § inte är att anse som arbetstagare i arbetsrättslig mening. Detta är nödvändigt för att undanröja eventuell osäkerhet om rättstillämpningen.

Att de utlänningar som avses inte kommer att omfattas av lagen om anställningsskydd, semesterlagen, ledighetslagarna och lagen om medbestämmande i arbetslivet ligger helt i linje med de grundläggande tankegångarna

bakom förslaget. Dessa lagar är inte avpassade till den speciella situation som asylsökande och andra som avses i lagen befinner sig i. Särskilt viktigt är att dessa utlännningar inte träffas av den rättsverkan som gällande kollektivavtal i allmänhet har även för oorganiserad arbetskraft och som ofta skulle förhindra en lägre ersättning än enligt avtalen.

Genom att inte anse dem som omfattas av lagen som arbetstagare blir det nödvändigt att i särskild ordning lösa behovet av en tillfredsställande arbetsmiljö för dem. Arbetsmiljölagens bestämmelser om främst arbetsmiljöns beskaffenhet bör sålunda gälla även för asylsökande som arbetar. Där- emot är det inte nödvändigt att arbetsmiljölagens bestämmelser exempelvis om vad som skall iakttas när två eller flera driver verksamhet utan anställda eller om vissa riskfyllda arbeten görs tillämpliga. I ett *andra stycke* till para- grafen finns en uppräknig av vilka lagrum i arbetsmiljölagen som är tillämp- liga.

I tydlighetens intresse har i *tredje stycket* tillfogats en föreskrift hämtad från arbetsmiljölagen om vem som skall betraktas som arbetsgivare.

6 § Om utlännningar skall delta i verksamhet som avses i 4 § och som drivs av någon annan än Invandrarverket skall skriftligt avtal om villkoren för verksamheten träffas mellan verket och den som driver verksamheten. In- vandrarverket får uppdra åt andra att träffa sådana avtal.

Här föreskrivs att skriftligt avtal om villkor för deltagande i verksamhet som drivs av någon annan än Invandrarverket skall träffas mellan verket och den som driver verksamheten. Verket får överlåta till någon annan, exempel- vis någon som driver en förläggning på entreprenad, att förhandla och träffa avtal.

Ett avtal om deltagande i verksamhet som avses har karaktären av en affärssuppgörelse och kan därmed få skiftande innehåll. Vissa grundläggande krav måste dock ställas. Ett ovillkorligt krav måste vara att den som tillhanda- håller arbete förbinder sig att inte betala någon lön eller annan ersättning för arbetet direkt till den som utför det. Den föreslagna ordningen bygger på för- utsättningen att ersättning skall utgå i form av dagersättning enligt 8 §. Det är då nödvändigt att någon betalning vid sidan om inte förekommer.

Bestämmelser om vad Invandrarverket skall beakta då avtalen träffas bör lämpligen meddelas i en särskild förordning.

Vad avtalen skall innehålla bör inte läggas fast i någon författning. Det synes dock naturligt att avtalen innehåller kortfattade beskrivningar av arbets- uppgifterna, tiden för deras utförande och hur många som kan få sysselsätt- ning. Vidare bör framgå att deltagande inte får hindra behövlig utredning i ett asylärende eller försena verkställigheten av ett avlägsnandebeslut eller bo- sättning i kommun. Normalt förutsätts svenskundervisning varvas med arbete. Generellt bör avtalen vila på förutsättningen av nära kontakter mellan arbetsledning och förläggningspersonal för att man gemensamt skall kunna lösa problem som kan komma upp. Den som tillhandahåller arbete bör vidare normalt betala ersättning till Invandrarverket för det arbete han får utfört. I vissa fall kan det dock framstå som rimligt att någon ersättning inte utgår,

exempelvis vid fornminnesvård eller liknande som kräver betydande insatser av arbetsledning. Det bör dock inte förekomma att Invandrarverket betalar ersättning till den som tillhandahåller sysselsättning.

Prop. 1993/94: 94

7 § Strider en överenskommelse mellan den som tillhandahåller sysselsättning och en utlänning mot ett avtal enligt 6 § är överenskommelsen ogiltig.

I denna paragraf föreskrivs att en överenskommelse mellan en utlänning och den som tillhandahåller arbete är ogiltig om den strider mot ett avtal som träffats mellan Invandrarverket och den som tillhandahåller arbetet. Bestämmelsen torde ha sin största praktiska betydelse när det gäller att hindra att en överenskommelse träffas om lön eller annan ekonomisk ersättning för arbetet vid sidan av dagersättningen.

Rätt till bistånd

8 § Bistånd enligt 13–19 §§ lämnas till utlännningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 under förutsättning att de är registrerade vid en förläggning.

Utlännningar som vistas på förläggning har rätt till bistånd även efter det att de har beviljats permanent uppehållstillstånd, om de inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun.

Paragrafens *första stycke* motsvarar i huvudsak 2 § första stycket LBA. Genom hänvisning till 1 § första stycket 2 framgår att rätt till bistånd föreligger även för den som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd med hänsyn till förhållandena i det land han kommer från samt nära anhörig till en sådan person.

Innebörden av det förslag om mottagande av asylsökande m.fl. som nu läggs fram är att den enskilde själv skall ha frihet att avgöra om han under väntetiden vill vistas på en förläggning eller bo på egen hand. Bestämmelserna i 2 § första stycket 2–4 LBA har därför inte fått någon motsvarighet i den nya lagen.

Paragrafens *andra stycke* motsvarar delvis 3 a § LBA. Vissa redaktionella ändringar har gjorts eftersom det nya förslaget innebär att alla asylsökande kommer att ha rätt till bistånd oberoende av om de vistas på en förläggning eller bor på egen hand. Vidare har den ändringen gjorts att rätt till bistånd för den som beviljats permanent uppehållstillstånd och som inte anvisats eller kunnat utnyttja anvisad kommunplats skall gälla endast för den som vistas på förläggning. Det skulle för dem som vistas på förläggning framstå som märkligt om helt olika regler för bistånd skulle gälla före och efter det att tillstånd beviljats. För asylsökande med eget boende föreligger däremot inte samma skäl att inte låta dem omfattas av socialtjänstlagen efter det att permanent tillstånd beviljats.

Tredje stycket i 2 § LBA har inte fått någon motsvarighet i den nya lagen. Det var föranlett av att före den 1 juli 1989, när nu gällande utlänningslag trädde i kraft, barn under 16 år var undantagna från skyldigheten att ha uppe-

hållstillstånd om de hade vårdnadshavare här. De behövde således inte ge in någon ansökan om uppehållstillstånd. Numera gäller att alla asylsökande, oavsett ålder, måste ge in en egen ansökan. Detta gäller barn till asylsökande som föds i Sverige.

9 § Bistånd enligt 17–19 §§ lämnas till utlänningar som avses i 1 § första stycket 3. Bistånd lämnas dock inte, om ansökan om uppehållstillstånd avser endast en förlängning av ett tidigare tillstånd på i övrigt oförändrade villkor.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 3 § LBA. I likhet med i 8 § har det särskilda stadgandet i 3 § LBA om barn under 16 år inte fått någon motsvarighet i den nya lagen.

10 § För den som fyllt 18 år och som utan giltigt skäl vägrar att delta i verksamhet som avses i 4 § eller som genom att hålla sig undan försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd kan dagersättning enligt 17 § sättas ned, dock inte till den del den är avsedd att täcka utgifter för egen mathållning.

Bestämmelsen, som har utformats i enlighet med vad *Lagrådet* föreslagit, har behandlats närmare i den allmänna motiveringen, avsnitt 4.8.3. Paragrafen har ingen motsvarighet i LBA. Här föreskrivs att dagersättningen får sättas ned för den som fyllt 18 år och som utan giltigt skäl avvisar att delta i någon form av organiserad verksamhet. Detsamma gäller den som genom att hålla sig undan försvårar utredningen i asylärendet.

Dagersättningen torde i normalfallet böra sättas ned med det belopp som utgår till den som inte har egen mathållning.

Giltigt skäl att inte delta kan exempelvis vara hög ålder eller sjukdom.

Rätten till dagersättning skall givetvis inte påverkas om organiserad verksamhet inte kan erbjudas. Ett erbjudande måste också vara realistiskt med hänsyn tagen till vederbörandes färdigheter, kunskaper och förmåga.

Indragning av dagersättning torde i praktiken komma att ske endast om asylsökanden mer systematiskt undandrar sig deltagande i sysselsättning eller håller sig undan så att utredningen försvåras. Att dra in dagersättning för den som vid något enstaka tillfälle inte deltar i organiserad verksamhet skulle innebära svåra avvägningar och ett administrativt merarbete.

Invandrarverkets beslut kan enligt 22 § överklagas till länsrätt.

11 § Rätten till bistånd upphör

1. när uppehållstillstånd ges utom i fall som avses i 1 § första stycket 2 samt 8 § andra stycket,

2. när en ansökan om uppehållstillstånd har avslagits och ett beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas, eller

3. när utlänningen lämnar landet.

I fall som avses i första stycket 2 kvarstår dock rätten till bistånd för den tid som skäligen behövs för verkställigheten av beslutet om avvisning eller utvisning. Har Utlänningsnämnden meddelat beslut om inhibition med anledning av en ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 § tredje stycket

I *andra stycket* har ett tillägg gjorts. LBA trädde i kraft den 1 maj 1988, dvs. drygt ett år tidigare än den nuvarande utlänningslagen (1989:529), som trädde i kraft den 1 juli 1989. I LBA har därför inte reglerats om en s.k. ny ansökan (ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 § tredje stycket utlänningslagen) bör inverka på rätten till bistånd. Det framstår som rimligt att anse utlänningen som asylsökande även under den tid en ny ansökan om uppehållstillstånd prövas. Detta bör dock inte gälla om ansökan är helt ogrundad. Rätten till bistånd bör därför inskränkas till de fall där Utlänningsnämnden funnit skäl att inställa verkställigheten av ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut. Om Utlänningsnämndens slutliga beslut innebär avslag på ansökan bör, som *Lagrådet* påpekat, bistånd utgå även under den tid som skäligen behövs för verkställigheten av det beslutet.

12 § Den som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas har inte rätt till bistånd.

Paragrafen motsvarar 6 § LBA.

Förmåner

13 § Bistånd enligt denna lag lämnas i form av logi, bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 7 § LBA. Eftersom en utlännings numera i vissa fall skall betala för bostad om han har inkomster eller egna tillgångar bör uttrycket "logi" användas i stället för "kostnadsfri bostad". Ett tillägg har vidare gjorts så att det framgår att bostadsersättning kan utgå till den som själv har ordnat bostad. Benämningen "dagbidrag" har ändrats till "dagersättning".

14 § Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och som inte själva ordnar bostad har rätt till logi på en förläggning.

Paragrafen motsvarar delvis 8 § LBA. Av bestämmelserna i 3 § följer att rätt till logi endast föreligger för utlännings som registrerats vid en förläggning. Sådant logi skall tillhandahållas kostnadsfritt såvida inte utlännings enligt bestämmelserna i 15 § skall erlägga skäligt belopp som ersättning.

Bestämmelsen innebär också att en utlännings som på egen hand ordnat bostad och som inte kan eller vill bo kvar där har rätt till logi på en förläggning. Denna rätt kan dock inte göras gällande vid en viss förläggning. Det måste ankomma på Invandrarverket att anvisa en lämplig förläggning.

15 § Den som har inkomst av förvärvsarbete eller som har annan inkomst eller egna tillgångar och som har logi på en förläggning skall betala ett skäligt

belopp som ersättning till Invandrarverket. När kost ingår i inkvarteringen på en förläggning skall skälig ersättning betalas även för detta.

Prop. 1993/94: 94

Paragrafen motsvarar i huvudsak 8 a § LBA. I dag gäller att den som har inkomst av förvärvsarbete skall betala skälig ersättning till Invandrarverket som ersättning för logi och i förekommande fall för kost. Ett tillägg har gjorts som innebär att även den som har annan inkomst eller som har egna tillgångar kan åläggas att betala för logi och kost.

16 § Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och som på egen hand ordnar bostad har rätt till bidrag till bostadskostnad (bostadsersättning). Sådant bidrag får sättas ned helt eller delvis för den som har inkomst av förvärvsarbete eller annan inkomst eller egna tillgångar.

Paragrafen har ingen motsvarighet i LBA. Av bestämmelsen framgår att en utlänning som på egen hand ordnat bostad har rätt till särskilt bidrag till bostadskostnaden. Analogt med vad som gäller enligt 15 § får bidraget reduceras helt eller delvis för den som har inkomst av förvärvsarbete eller som har annan inkomst eller egna tillgångar. Storleken på det särskilda bidraget avses bli reglerad i förordningsform. Bidraget har benämnts bostadsersättning för att någon förväxling inte skall ske med de olika former av bostadsstöd som kan utgå till den som är bosatt i landet.

17 § En utlänning som omfattas av denna lag och som saknar egna medel har rätt till bistånd för sin dagliga livsföring (dagersättning).

Paragrafen motsvarar i huvudsak 9 § LBA. Det tidigare uttrycket "dag-bidrag" har ersatts med "dagersättning" för att markera att det i princip är fråga om en form av bistånd som kräver en motprestation från sökandens sida, nämligen deltagande i sysselsättning som avses i 4 §. Eftersom den nya lagen innebär att någon rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen inte skall föreligga för den som omfattas av denna lag, bör också vad som sägs i 9 § LBA om "skälig levnadsnivå" utgå. Detta uttryck innebär en direkt koppling till socialtjänstlagens uttryck.

18 § Föreligger annat angeläget behov har utlänningen rätt till särskilt bistånd för det (särskilt bidrag).

Paragrafen motsvarar i huvudsak 10 § första stycket LBA. Det har dock inte ansetts nödvändigt att i lagtexten närmare ange i vilka fall särskilt bidrag kan utgå. Som framgår av 19 § avses dessa frågor bli reglerade genom förordning.

En närmare reglering i förordningsform avses komma att ge uttryck för att en restriktiv tillämpning av bestämmelsen om rätt till särskilt bidrag är avsedd. Endast när behovet framstår som mycket starkt bör således bidrag utgå. För den som vistats här lång tid och som beviljats permanent uppehållstill-

stånd men avvaktar plats i en kommun torde dock behoven regelmässigt få anses vara större än för andra som vistas på en förläggning. Prop. 1993/94: 94

19 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer fastställer grunder för beräkning av de belopp som avses i 15–18 §§ samt meddelar närmare föreskrifter om i vilka fall särskilt bidrag får beviljas.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 11 § LBA. Ett förtydligande har gjorts så att det framgår att en närmare reglering genom förordning även bör avse i vilka fall särskilt bidrag skall beviljas.

Rätt att föra talan

20 § Den som har fyllt 16 år har rätt att själv föra sin talan i mål eller ärenden enligt denna lag.

Paragrafen motsvarar 13 § LBA. Bakgrunden till bestämmelsen är att god man inte skall behöva förordnas för att den som fyllt 16 år och vistas här utan vårdnadshavare skall kunna överklaga ett beslut om bistånd.

Delgivning

21 § I mål eller ärenden enligt denna lag får delgivning inte ske med tillämpning av 12 eller 15 § delgivningslagen (1970:428). I mål vid förvaltningsdomstol får dock delgivning ske enligt 15 § första stycket samma lag, om utlänningsen har lämnat landet.

Paragrafen motsvarar 14 § LBA.

Överklagande av beslut

22 § Invandrarverkets eller socialnämndens beslut enligt denna lag får överklagas hos länsrätten.

Invandrarverkets beslut får överklagas hos länsrätten i det län där utlänningsen vistades när beslutet fattades.

Beslut enligt denna lag får överklagas endast av den enskilde.

Beslut i fråga om bistånd enligt denna lag gäller omedelbart.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 15 § LBA. Av *andra stycket* framgår att Invandrarverkets beslut får överklagas till länsrätten i det län där utlänningsen vistades när beslutet fattades. Ändringen i förhållande till ordningen enligt LBA föranleds av att det enligt den nya lagen är Invandrarverket som beslutar om bistånd åt alla utlänningsen som avses i 1 § första stycket 1 och 2.

23 § En kommun som har lämnat bistånd enligt denna lag har rätt till ersättning från staten för biståndet.

Paragrafen motsvarar 12 § LBA.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994, då lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m.fl. skall upphöra att gälla. I fråga om beslut som har meddelats före den 1 juli 1994 skall dock den upphävda lagen gälla.

Ärenden där beslut fattats enligt LBA före den 1 juli 1994 bör handläggas enligt den lagen. I övrigt kan den nya lagen tillämpas omedelbart samtidigt som LBA upphör att gälla.

10.2 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

2 kap.

4 a §

Paragrafen är ny. Den har behandlats i den allmänna motiveringen avsnitten 6.1 och 6.2.

I *första stycket* anges att tidsbegränsat uppehållstillstånd får ges när en utlänning söker tillstånd med stöd av 2 kap. 4 § första stycket 2 eller 3 kap.

I *andra stycket* meddelas bestämmelser om att uppehållstillstånd får ges till nära anhöriga inom kärnfamiljen till den som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt första stycket. Till skillnad från vad som gäller beträffande andra anhöriga har möjligheten till familjeåterförening begränsats till vissa angivna nära släktskapsförhållanden inom kärnfamiljen. Vårdnadshavare bör i detta sammanhang kunna jämföras med föräldrar.

Självfallet bör nuvarande praxis för familjeåterförening i fråga om medlemmar av kärnfamiljen till en utlänning som är bosatt här tillämpas även när det gäller anhöriga till utlänningar som beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd. Nuvarande praxis innebär bl.a. att tillstånd inte beviljas på grundval av släktskap föräldrar – barn såvida barnen inte är ogifta. Någon ovillkorlig rätt att komma hit föreligger heller inte för föräldrar till ett ensamt barn som fått tillstånd här. En bedömning av samtliga omständigheter i ärendet görs i sådana fall.

5 §

I *tredje stycket* har ändring gjorts i avsikt att söka närmare ange i vilka situationer en ny ansökan om uppehållstillstånd får beviljas i de fall utlänningen skall avvisas eller utvisas enligt ett lagakraftvunnet beslut. Innebörden är – liksom tidigare – att ansökan i ett sådant fall skall beviljas endast i undantagsfall. Av styckets inledning framgår att det måste vara fråga om nya omstän-

digheter som inte har prövats tidigare. Har omständigheterna förelegat redan tidigare men återopats först i samband med den nya ansökningen torde i regel anledning saknas att sätta tilltro till uppgifterna.

I första punkten som avser politiska skäl sägs att ansökan får beviljas endast om utlänningen är berättigad till asyl här. Det räcker således inte med att utlänningen eventuellt enligt rådande praxis skulle ha beviljats tillstånd av politisk-humanitära skäl om skälen återopats tidigare, innan lagakraftvunnet avlägsnandebeslut förelegat. För att bedömningen skall kunna göras att utlänningen har rätt till asyl måste i regel också den utredning som eventuellt återopats finnas tillgänglig i det nya ärendet. En planerad verkställighet bör således i regel inte skjutas upp därför att sökanden vill ha anstånd för att kunna få fram och ge in ytterligare material såvida inte nya omständigheter kommit fram som inte var för handen när ärendet prövades tidigare. Inhibition bör således som hittills inte meddelas om det inte är sannolikt att uppehållstillstånd kommer att meddelas.

Enligt andra punkten får ansökan också bifallas om ett genomförande av verkställigheten skulle innebära fara för utlänningens liv eller bestående men för hans psykiska eller fysiska hälsa. Här avses inte fara för liv på grund av de politiska förhållandena i det land dit verkställighet skall ske utan fara för liv i medicinsk mening. För att bestämmelsen skall vara tillämplig krävs vidare att det är själva det förhållandet att verkställighet sker som innebär fara för livet eller risk för bestående men. Bristande vårdresurser i hemlandet, eller i det land dit verkställighet skall ske, för en viss sjukdom medför inte i sig att bestämmelsen är tillämplig.

Även här krävs att det är fråga om nya omständigheter som inte prövats tidigare. Det behöver dock inte att vara fråga om en ny sjukdom. En sjukdom kan under ärendets handläggning ha förvärrats så att vad som tidigare inte utgjorde hinder mot verkställighet senare gör det.

8 §

Ändringen är en följdändring med anledning av att en ny paragraf, 7 kap. 17 §, införs.

7 kap.

17 §

Paragrafen är ny. Den har behandlats i den allmänna motiveringen avsnitt 7.1.

I *första stycket* anges att det är Utlänningsnämnden som skall pröva en ansökan om uppehållstillstånd som ges in efter det att lagakraftvunnet beslut om avvísning eller utvisning föreligger. Det är också till Utlänningsnämnden som en sådan ansökan skall ges in.

I *andra stycket* anges bl.a. att i ansökan skall uppges de förhållanden som ansökan grundas på och i *tredje stycket* att handlingar som återopats skall bifogas. Institutet ny ansökan är avsett att utgöra en garanti för att ett avlägsnandebeslut inte verkställs om tidigare inte kända eller prövade nya omstän-

digheter kommer fram. Det torde som tidigare framhållits i regel inte föreligga skäl att efter lagakraftvunnet beslut ge sökanden ytterligare tid att komma in med nytt material som borde ha kunnat åberopas tidigare. En ny ansökan som inte innehåller fullständiga uppgifter torde därför i regel komma att avslås och anledning saknas då också regelmässigt att ställa in verkställigheten.

8 kap.

10 §

I *första stycket* anges att det är Utlänningsnämnden i stället för Statens invandrarverk som skall besluta om inhibition eftersom ansökan skall ges in till Utlänningsnämnden (se 7 kap. 17 §).

En följdändring har gjorts i *tredje stycket*.

10.3 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

3 §

En hänvisning har här gjorts till lagen (1994:000) om mottagande av asylsökande m.fl. Av den lagen framgår att den som omfattas av lagen inte har rätt till förmåner av motsvarande karaktär enligt 6 § socialtjänstlagen.

10.4 Förslaget till lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429)

41 §

Genom ändring i *första stycket* punkt 7 införs rätt till rättshjälp genom offentligt biträde även i ärende rörande anmälningsskyldighet enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Ändringen är en följd av att ett förordnande om rättshjälp föreslås upphöra att gälla när lagakraftvunnet beslut föreligger i ett ärende om avvisning eller utvisning. Till skillnad mot vad som gäller vid avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen kan behov av offentligt biträde föreligga även efter det att lagakraftvunnet beslut om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll föreligger. Det gäller för det fall att beslutet inte verkställts och utlänningslagen ålagts anmälningsskyldighet. Det är emellertid inte rimligt att som i dag ett förordnande om offentligt biträde skall kunna kvarstå latent under flera år. Offentligt biträde bör därför vid behov förordnas i ärendet om anmälningsskyldighet.

Vidare införs i första stycket en ny punkt 8, som innebär att rättshjälp genom offentligt biträde i vissa fall får beviljas i ärende angående ny ansökan. Även denna ändring är en konsekvens av den ändring som föreslås i fråga om 43 § och som innebär att ett tidigare meddelat biträdesförordnande upphör att gälla när lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning föreligger. Det innebär att ny ansökan till skillnad mot i dag kommer att betraktas som ett nytt ärende och att en ny ansökan om rättshjälp måste ges in. Eftersom det före-

slås att ny ansökan skall ges in till Utlänningsnämnden blir det också Utlänningsnämnden som enligt 43 § andra stycket kommer att få ta ställning till en ansökan om rättshjälp samt förordna biträde.

Förslaget i denna del innebär att rätt till rättshjälp skall föreligga endast om Utlänningsnämnden meddelar beslut om inhibition i ärendet om avvisning eller utvisning. En följd härav torde bli att Utlänningsnämnden i regel kommer att besluta samtidigt om inhibition skall meddelas och rättshjälp beviljas.

43 §

Ändringen innebär att *femte stycket* utgår. I likhet med vad som gäller i alla andra typer av ärenden kommer därmed ett förordnande om offentligt biträde i ärenden rörande avvisning och utvisning att upphöra att gälla när lagakraftvunnet beslut föreligger i ärendet.

10.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar

Förslaget har kommenterats i den allmänna motiveringen, avsnitt 5.5.

10.6 Förslaget till ändring i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap

Förslaget har kommenterats i den allmänna motiveringen, avsnitt 8.

Utredningens förslag innebär en utveckling av den verksamhet för meningsfull vistelse för asylsökande på förläggning som invandrarverket bedrivit de senaste åren. För att en sådan utveckling skall bli möjlig har utredningen bedömt att man måste skapa nya arbetstillfällen utanför förläggningarna för asylsökande på områden som av olika skäl inte utnyttjas av den öppna arbetsmarknaden. Samverkan måste äga rum mellan förläggningarna, berörda lokala fackliga organisationer och länsarbetsnämnden i syfte att få sådana arbetstillfällen till stånd. Utredningen föreslår att verksamheten regleras i en särskild lag, benämnd lagen om arbete för asylsökande som vistas på asylförläggning. I lagen slås fast, att arbetet skall godkännas av länsarbetsnämnd, att asylsökande vid arbetets utförande inte skall anses som arbetstagare, att han likväl skall likställas med arbetstagare vid tillämpning av arbetsmiljölagen, att avtal om åtagandet skall träffas mellan invandrarverket och den som tillhandahåller arbetet, att samråd före sådant avtal skall ske med berörd lokal facklig organisation, att asylsökande som utför arbete har rätt till förhöjt dagbidrag och att dagbidraget kan nedsättas för den som utan giltigt skäl avvisar erbjudet arbete. Invandrarverket förutsätts genom försäkring ansvara för arbets-skador, medan den som tillhandahåller arbetet har ansvar enligt arbetsmiljölagen och arbetsgivaransvar enligt skadeståndslagen för skador på tredje man.

1 Förslag till lag om arbete för Asylsökande som vistas på asylförläggning (1993:)

Riksdagen föreskriver följande.

1 §

Denna lag gäller asylsökande som åt invandrarverket utför arbete på en av verket eller på dess uppdrag driven asylförläggning eller i samförstånd med verket inom eller utom förläggningen åt annan utför arbete som länsarbetsnämnden godkänner.

2 §

Asylsökande som utför arbete enligt denna lag skall inte anses som arbetstagare.

Sådana asylsökande skall dock likställas med arbetstagare vid tillämpning av 2 kap. 1–9 §§, 3 kap. 1–4 och 7–13 §§, 4 kap. 1–4 och 8–10 §§, 5 kap. 1–3 §§ och 7–9 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160). Därvid skall vad i arbetsmiljölagen sägs om arbetsgivare gälla den som driver den verksamhet i vilken arbetet utförs.

3 §

Om asylsökande skall utföra arbete åt annan än invandrarverket skall skriftligt avtal om villkoren för arbetet träffas mellan verket och den som tillhandahåller detta.

Är arbetet reglerat i ett kollektivavtal som slutits av en central arbetstagarorganisation skall, innan avtal träffas som avses i första stycket, samråd äga rum med berörd lokal arbetstagarorganisation eller med centralorganisationen.

Strider en överenskommelse mellan en asylsökande och den som tillhandahåller arbetet mot ett avtal enligt 3 § första stycket är överenskommelsen ogiltig.

5 §

För arbete enligt denna lag har asylsökande som fyllt 16 år rätt till särskild ersättning. Denna skall likställas med dagbidrag enligt lagen om bistånd åt asylsökande m.fl. (1988:153) och utgå oberoende av om den asylsökande har rätt till sådant bidrag.

För asylsökande som fyllt 18 år och som utan giltigt skäl avvisar erbjudet arbete enligt denna lag får dagbidraget sänkas.

6 §

Det ankommer på regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att fastställa storleken av den särskilda ersättningen och sänkningen av dagbidraget enligt 5 §, att föreskriva villkor för sådana fall och att i övrigt meddela tillämpningsföreskrifter till denna lag.

2 Förslag till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)

Prop. 1993/94:94
Bilaga 2

Enligt riksdagens beslut införs i 1 kap. 3 § arbetsmiljölagen ett fjärde stycke av följande lydelse.

3 §

Vid tillämpning --- inom totalförsvaret.

Elever och --- och 18 §g.

I fall --- arbetet utförs.

Att vissa av lagens bestämmelser är tillämpliga när asylsökande utför arbete enligt lagen (1993:) om arbete för asylsökande som vistas på asylförläggning framgår av den lagen.

3 Förslag till lag om ändring av lagen om medbestämmande i arbetslivet (1976:580)

Prop. 1993/94: 94
Bilaga 2

Enligt riksdagens beslut införs i 38 § medbestämmandelagen ett fjärde stycke av följande lydelse.

38 §

Innan arbetsgivare – – – sådant arbete.

Första stycket – – – verkställer beslut.

Om synnerliga – – – motsvarande tillämpning Förhandlingsskyldighet enligt första och andra stycket föreligger inte för arbetsgivare som bereder asylsökande arbete enligt lagen om arbete för asylsökande som vistas på asylförläggning (1993:)

Förteckning över remissinstanser som avgett yttrande över betänkandet Meningsfull vistelse på asylförläggning (1992:69)

Prop. 1993/94: 94

Bilaga 3

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgivits av Justitiekanslern, Göta hovrätt, Kamrarrätten i Jönköping, Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen, Riksskatteverket, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen, Arbetsdomstolen, Arbetsmarknadsstyrelsen, Arbetarskyddsstyrelsen, Statens invandrarverk, Utlänningsnämnden, Riksrevisionsverket, Statens arbetsgivarverk, Statens naturvårdsverk, Svenska Röda korset, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Malmöhus län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Stockholms läns landsting, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Landsorganisationen, Arbetsgivaralliansen, Svenska kyrkans församlingsnämnd, Sveriges frikyrkoråd, Svenska flyktingrådet och Utredningen om mottagandet av asylsökande och flyktingar.

Allmänna utgångspunkter

Utgångspunkter för mitt utredningsarbete har varit

- att varje asylsökande skall mötas med respekt,
- att varje asylsökande i mån av förmåga skall ta ansvar för sin och sin familjs försörjning och boende under väntetiden,
- att varje asylsökande tar sin del av ansvaret för att utredningstiden blir så kort som möjligt,
- att varje asylsökande har skyldighet att utnyttja väntetiden så effektivt som möjligt för att främja sin egen framtid oberoende av om han kommer att få stanna i Sverige eller inte,
- att mottagandet så långt möjligt skall vara individuellt anpassat med särskilda hänsynstaganden till barn, handikappade och andra med särskilda behov, samt
- att mottagandet av asylsökande skall kunna ske till en lägre kostnad för samhället samtidigt som kvaliteten i mottagandet höjs.

Asylsökande har ett tidigare liv där de försörjt sig och sin familj, där de tagit ansvar för sina barns fostran och utbildning, varit politiskt engagerade osv. Genom sin flykt har de dessutom visat sig ha handlingskraft och initiativförmåga. Dessa kunskaper och erfarenheter måste utnyttjas i mottagningsarbetet.

Av rent humanitära skäl skall huvudansvaret för väntetiden i Sverige ligga på den enskilda asylsökanden. Av rent humanitära skäl skall krav ställas på asylsökande. Passiv väntan är destruktiv för individen, skapar lätt misstro och främlingsfientlighet hos allmänheten och medför onödiga kostnader för samhället. En asylsökande som är aktiv och känner att han gör rätt för sig behåller sin självrespekt och är bättre skickad att ta ansvar för sitt fortsatta liv, antingen det blir i Sverige eller någon annanstans.

Det måste enligt min mening finnas *en* huvudman som har det övergripande ansvaret för en asylsökande från ankomsten till Sverige och fram till dess att sökanden antingen får tillstånd eller lämnar landet. Det naturliga synes då vara att denna huvudman liksom hittills skall vara Invandrarverket.

Det kan emellertid ifrågasättas om det är en effektiv och lämplig organisation att ha såväl tillståndsprövning som mottagande inom samma myndighet. De båda uppgifterna rör visserligen samma människor men har helt olika karaktär.

Det är enligt min mening tänkbart att man skulle kunna få en effektivare organisation och en större tilltro bland allmänheten för beslut och åtgärder om tillståndsfrågor, mottagande och integration inte låg inom samma myndighet.

Att föreslå någon ändrad organisation av Invandrarverket eller att några av de frågor som nu handläggs där skall läggas på någon annan myndighet ligger emellertid utanför mitt uppdrag. Jag anser dock att denna fråga bör

övervägas i annat sammanhang. I avvaktan härpå anser jag att det bör vara Invandrarverket som har det fulla ansvaret för mottagandet av asylsökande.

En utgångspunkt enligt utredningens direktiv är att en asylsökande under utredningstiden i normalfallet skall vistas på en utredningssluss. Det finns enligt min mening flera skäl som talar för detta.

När utredningen är genomförd och sökanden inte längre skall vara kvar på någon utredningssluss bör utgångspunkten vara att den asylsökande har en skyldighet att ta ansvar för sig själv och för sin försörjning. Häri ingår då rätten och skyldigheten att ta ansvar för sitt boende. Om den asylsökande måste hänvisas till förläggningsboende är insprängda lägenheter i vanliga bostadsområden att föredra ur såväl social som ekonomisk synvinkel.

Invandrarverket har hittills drivit de flesta förläggningar i egen regi och med personal anställd av verket även om en del förläggningar även drivits på entreprenad av organisationer eller företag. Det finns enligt min mening flera skäl som talar för att Invandrarverket i framtiden i större utsträckning bör köpa tjänster av entreprenörer; organisationer och privata företag.

Även kommunerna bör kunna delta i mottagandet av asylsökande. Det är dock enligt min mening tveksamt om detta bör ske i nuvarande form, dvs. att en kommun driver en förläggning på entreprenad från Invandrarverket. Det bör i stället övervägas om inte kommuner som tar emot asylsökande skulle kunna ersättas med en form av schablonbidrag.

En asylsökande som under väntetiden själv fått ta ansvar för sig och sin familj och som fått leva aktivt kommer med stor sannolikhet att snabbare kunna komma in i det svenska samhället. De förslag jag lägger rörande mottagandet av asylsökande bör därför i hög grad underlätta det kommunala mottagandet av flyktingar.

De allra flesta asylsökande har alldeles uppenbart behov av ekonomiskt bistånd under väntetiden. Det är enligt min mening angeläget att formerna för biståndet utformas så att sökandens förmåga att ta ansvar lyfts fram och så att han får en realistisk bild av kostnaderna för att leva och bo i Sverige. En form av lån i stället för bidrag skulle kunna fylla de krav som man bör ställa på ett system för bistånd till asylsökande.

Hur mycket får en asylsökande kosta

I riksdagen och i massmedia förs en debatt om kostnaderna för mottagandet av asylsökande och flyktingar. Kritiska röster höjs om hanteringen av offentliga medel.

Allmänhetens uppfattning om vad mottagandet får kosta varierar högst väsentligt. Vissa anser att det i princip får kosta hur mycket som helst. Andra anser att det inte får kosta något alls. De allra flesta har en vag uppfattning om att det får kosta, men vet vid närmare eftertanke inte vad som är rimligt.

Det är omöjligt att ge en god bild av vad en person kostar om man inte beräknar de resurser som han tillför. Många försök har också gjorts under åren inom den samhällsvetenskapliga forskningen att bevisa att asylsökande och flyktingar är närande och/eller tärande. Jag vill inte gå in i ett sådant

resonemang. Mitt syfte är i stället att granska innehållet i de aktiviteter som kan härledas till de *mål* som finns för mottagandet och se om målen och därmed aktiviteterna bör förändras så att vi kan sänka kostnaderna. Jag utgår från att de ekonomiska medlen används på ett effektivt sätt.

Min slutsats är att de mål som finns för ett värdigt och humant mottagande av asylsökande och flyktingar bör stå fast. Jag kan dock se några områden inom vilka kostnaderna borde kunna sänkas. Det gäller främst följande.

Ökad konkurrens när det gäller att driva förläggningar och utredningslussar bör leda till minskade kostnader.

Den "meningsfulla vistelsen" måste fortsätta att utvecklas. Även om den kräver personalresurser så genererar det arbete en asylsökande utför också intäkter som tillfaller Invandrarverket. Erfarenheten visar att en utökad möjlighet till arbete dessutom kommer att minska kostnaderna både för sjukvård och socialt stöd.

Asylsökande måste bidra till sin egen försörjning. Jag föreslår att asylsökande skall få arbeta så snart de kan och sådana ekonomiska incitament att asylsökande tjänar på att hålla nere det ekonomiska biståndet.

Patientavgift vid sjuk- och tandvårdsbesök. Ett ekonomiskt incitament är alldeles nödvändigt för att hålla nere kostnaderna.

Minskat professionellt, socialt stöd. Givetvis måste asylsökande även framdeles ha det stöd som de behöver. Men vi måste göra stora ansträngningar för att inte i all välvilja kväva den kreativitet och förmåga till ansvar som en asylsökande tidigare visat. Vi måste, enligt min mening, fortsätta att styra samhällets resurser från socialt stöd till hjälp till självhjälp.

Möjligheter för asylsökande att bo utanför förläggningssystemet. I ökad utsträckning bör frivilliga krafter engageras som både kan erbjuda asylsökande arbetsuppgifter och ge dem stöd på deras fritid.

Mottagningssystemet – en del av signalsystemet

Det är av central betydelse att vår invandringspolitik utformas så att vi ger rätt "signaler" till omvärlden. Hur själva asylprövningen sker och att beslut kan fattas snabbt är därvid av största vikt. Men också hur mottagningssystemet utformas är av betydelse.

Att föreslå några ändrade regler för asylprövningen ligger utanför denna utrednings uppdrag. Jag vill emellertid framhålla vikten av att även smärre brott föranleder någon reaktion från samhällets sida. Asylsökanden kan annars få en felaktig uppfattning om vad som är tillåtet och inte tillåtet i det svenska samhället. Brottslighet bland asylsökande kan även påverka den svenska allmänhetens attityder mot utlänningar och invandrare i allmänhet och asylsökande i synnerhet.

Det brottsförebyggande arbetet bland de asylsökande måste vidare prioriteras. Polisen bör delta med information om de regler som gäller. Konsekvenserna av att någon begår brott måste tas upp. Inom ramen för polisens brottsförebyggande arbete bör förläggningar och polis samverka när miss-

tanke uppkommer om brott begångna av asylsökande som finns på förläggning.

Att se till att asylsökande har en meningsfull sysselsättning, att ge dem ett så bra omhändertagande som omständigheterna medger och att skapa en positiv stämning på förläggningarna har också brottsförebyggande effekter.

Att indraget bistånd liksom avslag på asylansökan blir konsekvenser för den som inte inställer sig för utredning måste den asylsökande upplysas om redan i samband med grundutredningen.

Genom de asylsökandes egna utsagor vet vi att många säger sig ha valt Sverige som asylland därför att det råder fred och frihet här, men också för det stöd av både praktiskt och ekonomiskt slag som de kan förvänta sig under väntetiden. Kommunernas mottagande av flyktingar nämns också ofta i positiva termer. Detta är något som vi kan vara stolta över samtidigt som vi inte kan ha ett mottagningssystem som medför att människor reser till Sverige för att söka asyl i stället för att använda möjligheten till skydd i ett land som är första asylland. Men å andra sidan bör vi av humanitära skäl heller inte ha en orimligt låg standard i vårt mottagande av asylsökande och flyktingar.

Förläggningar för asylsökande – frivilliga organisationers, kommuners och privata entreprenörers roll

Invandrarverket har hittills drivit de flesta förläggningar i egen regi. Verksamhet i egen regi riskerar att medföra vissa problem, nämligen

- att det blir en betydande likriktning av centralplanerad verksamhet,
- att verksamheten tenderar att bli övervägande producentstyrd,
- att icke konkurrensutsatt verksamhet blir dyrare än konkurrensutsatt,

samt

- att kreativiteten riktas mot organisatoriska förändringar i stället för strategiförändringar.

Det finns flera skäl som talar för att man dels skall ändra organisationen så att fler tjänster köps av entreprenörer, företag och föreningar, dels främja alternativa boendeformer.

Ett första mål måste vara att skapa mångfald genom införande av privata producenter.

Ett andra mål är att utveckla verksamheten genom att utsätta den för konkurrens.

Ett tredje mål är att uppnå ett mer effektivt utnyttjande av offentliga medel genom att utsätta verksamheten för konkurrens.

Driften av alla förläggningar bör vara öppen för entreprenad; förläggningar såväl som utredningsslussar.

Invandrarverket fastställer grundprinciperna för vad entreprenaden skall innehålla, dvs. agerar alltid som köpare.

Eftersom förläggningsverksamheten i dag huvudsakligen drivs av Invandrarverket i egen regi finns det ingen öppen marknad. Invandrarverket måste därför aktivt arbeta för att skapa en marknad. Det kan man göra efter i huvudsak två metoder

- stimulera befintliga organisationer och företag att lämna anbud, eller
- stödja egna anställda som vill starta egna företag och driva förläggning på entreprenad.

Det är tveksamt om en kommun enligt kommunallagen har rätt att på entreprenad för Invandrarverkets räkning driva en förläggning för asylsökande som saknar anknytning till kommunen.

Det är samtidigt enligt min mening angeläget att kommuner har möjlighet att ta emot asylsökande. Inom kommunerna finns ofta personal med kompetens och erfarenhet när det gäller mottagande av flyktingar. Många kommuner har vidare möjlighet att genom de kommunala bostadsstiftelserna eller på annat sätt erbjuda bostäder för asylsökande. Att så långt möjligt utnyttja vanliga hyreslägenheter är det för Invandrarverket mest kostnadseffektiva sättet att hysa asylsökande.

En bättre metod för Invandrarverket att ersätta kommuner som tar emot asylsökande skulle kunna vara att verket betalar en schablonersättning till kommuner som efter överenskommelse med verket tar emot asylsökande – på liknande sätt som kommuner som tar emot flyktingar i dag ersätts med ett schablonbelopp.

En sådan ordning skulle enligt min mening innebära flera fördelar. Om kommunen åtar sig att ta emot ett visst antal asylsökande och ersättningen utgår i form av ett schablonbelopp vars storlek regleras i en förordning kan det inte råda någon tvekan om att kommunen har rätt att svara för de asylsökandes vistelse under väntetiden. De asylsökande har genom överenskommelsen fått anknytning till kommunen och genom konstruktionen med ett schablonbelopp vars storlek regleras i en förordning kan något vinstintresse för kommunen inte anses föreligga. Jag ser det också som en fördel om ett sådant schablonbelopp är lika för alla kommuner.

Av 11 kap. 6 § regeringsformen framgår att förvaltningsuppgifter kan överlämnas till bolag, föreningar, samfälligheter, stiftelser eller enskilda individer. Innefattar uppgiften myndighetsutövning krävs att överlämnandet sker med stöd av lag.

Den myndighetsutövning som förekommer på en förläggning är av mycket begränsad omfattning. Någon lag som skulle göra det möjligt att låta myndighetsutövning ingå i en entreprenad är enligt min mening inte lämplig eller nödvändig. En entreprenad bör inte innefatta rena myndighetsuppgifter.

Det är oundvikligt att personalen på en förläggning får del av sekretessbelagda uppgifter om asylsökande. Det kan delvis lösas genom att skyldighet för personalen att iakta tystnadsplikt skrivs in i entreprenadavtalen. Lagrådet har i annat sammanhang tagit upp denna problematik och uttalat att åtskilligt talar för att det behövs effektivare regler om sekretess och tystnadsplikt för anställda hos privata entreprenörer och att det därför synes motiverat att en översyn av sekretesslagstiftningen med denna inriktning kommer till stånd. En översyn av sekretesslagstiftningen bör uppmärksamma även de speciella problem som kan vara förknippade med drift av förläggningar för asylsökande i privat regi.

För att motverka de negativa effekter som förläggningsboende kan ge, menar jag att vi måste bygga upp en organisation som i första hand främjar att asylsökande bor utanför förläggningsorganisationen och att de tar ansvar för sitt eget liv. Ett sådant system följer också den samhällsutveckling vi haft i övrigt; de flesta andra institutioner har "öppnats upp" för att vi vet att människor mår bäst när de får leva ett vanligt liv. Jag kan därför inte se att andra förhållanden skall råda för asylsökande i detta avseende. De asylsökande är i de flesta fall människor med en betydande egen initiativkraft och, som regel, vid god fysisk vigör.

En asylsökande har i dag rätt att bo var han vill i landet. För att han skall få någon form av ekonomiskt bistånd krävs dock att såväl Invandrarverket som kommunen ställer sig positiva till det. Allmänheten utgår ofta ifrån att asylsökande på grund av någon lag, som inte har med ekonomiskt bistånd att göra, är tvingade att bo på en förläggning. Detta kan innebära att många människor, som egentligen är intresserade av att hjälpa enskilda asylsökande med logi avstår från detta.

Enligt min mening bör en asylsökande alltid ha samma rätt till ekonomiskt bistånd vare sig han vistas på en förläggning eller har ordnat bostad på egen hand. De som upplåter sin bostad åt asylsökande bör få viss kompensation. Jag föreslår därför att *ett särskilt bidrag* utbetalas till den asylsökande som ordnar eget boende. Bidraget bör utgå med två belopp; ett belopp för ett ensamhushåll, förslagsvis 500 kronor per månad, och ett belopp för medlemmar i en familj, förslagsvis 1 000 kronor per månad sammanlagt. Beslut om bidrag bör som för andra särskilda bidrag fattas av Invandrarverket. Någon annan form av hyresbidrag bör inte utgå.

En person som får asyl och som redan bor i en kommun kommer sannolikt att vilja bo kvar där han själv valt att bo. Som jag ser det bör alla tjäna på detta. Den asylsökande har redan ett etablerat nätverk, kommunen kan lägga mer resurser på vidare integrationsåtgärder och staten behöver sannolikt inte betala extra bidrag för sekundäromflyttning.

De kommuner som jag har varit i kontakt med har uttryckt oro över att jag skall föreslå ett system som medför att en liknande situation skall uppstå som den före år 1985, dvs. att staten ånyo lägger över ansvaret för asylsökande på kommunerna.

Jag har en stor förståelse för deras oro och delar deras mening om att mottagning av asylsökande måste vara ett statligt åtagande och inte ett åtagande för i första hand kommuner med inreseorter och/eller storstadskommuner.

Huvudmannaskapet skall således, enligt min mening, även i fortsättningen ligga hos *en* myndighet.

En passiv väntan är destruktiv för individen, den skapar lätt misstro och främlingsfientlighet hos allmänheten och medför onödiga kostnader för samhället. Min utgångspunkt är därför att den asylsökande har skyldighet att efter förmåga söka försörja sig och sin familj, att alla ges möjlighet att delta i undervisning i svenska och att skolgång ordnas för barnen. Den som inte får sin dag fylld i någon sådan form bör beredas andra möjligheter till en meningsfull sysselsättning. Av min ståndpunkt att varje asylsökande har skyldighet att efter förmåga försörja sig och sin familj följer att jag anser att rätten att arbeta bör inträda omedelbart efter det att ansökan om asyl gjorts.

Den som vistas på förläggning och som inte får arbete på den öppna arbetsmarknaden måste för det första vara skyldig att delta i arbetet på förläggningen, exempelvis när det gäller städning och smärre reparationer. Det måste göras klart att det gemensamma arbetet är att betrakta som ersättning för mat och husrum. Asylsökande arbetar inte gratis på förläggningen, de bidrar till sin egen försörjning.

En asylsökande måste för det andra vara skyldig att delta i den svenskundervisning som han får tillgång till via förläggningen. Därutöver måste Invandrarverket söka ordna andra former för meningsfull sysselsättning för asylsökande. Målsättningen måste vara att asylsökande skall ha meningsfull sysselsättning under normal arbetstid, dvs. åtta timmar per dag eller fyrtio timmar per vecka. Detta kan ske i olika former.

Den som utan giltiga skäl vägrar att delta i meningsfull sysselsättning enligt ovan bör erhålla ett reducerat ekonomiskt bistånd till sitt uppehälle. Giltiga skäl att inte delta kan vara exempelvis ålder, sjukdom eller vårdnad och tillsyn av barn. När några valmöjligheter finns bör asylsökandens egna synpunkter beaktas. I samband med inskrivning på en förläggning bör en plan läggas upp för varje asylsökande rörande deltagande i olika aktiviteter. En asylsökande som inte kan erbjudas meningsfull sysselsättning i den omfattning som skisserats ovan skall givetvis inte drabbas av några reducerade bidrag.

Hälso- och sjukvård för asylsökande

Alla asylsökande har rätt till en hälsoundersökning och till akut sjuk- och tandvård.

Den utveckling vi haft när det gäller utnyttjandet av vården och därmed i fråga om kostnaderna är högst alarmerande men inte ägnad att förvåna.

De långa handläggningstiderna i sig genererar sjuk- och tandvård. Oro i väntan på asyl kan ge psykosomatiska sjukdomar och under en period på kanske ett och ett halvt år är det inte onormalt att få någon akut åkomma som behöver kureras.

Majoriteten av de flyktingproducerande länderna har en sjuk- och tandvård som i första hand de välsituerade har tillgång till. Har landet en utbyggd

allmän sjukvård, är den som regel resursknapp. Allmän tandvård är ovanlig. De som kommer har därför inte sällan ett uppdämt behov av vård.

Asylsökande inom Invandrarverkets mottagningsorganisation har en god tillgång till sjukvård, många gånger en större tillgång än människor i det omkringliggande samhället. De flesta anläggningar har sjukvård på själva anläggningen eller i anslutning till den. Jag anser att asylsökande även fortsättningsvis skall ha tillgång till akut sjuk- och tandvård. Tillgången skall dock inte vara större än för befolkningen i övrigt. Den tillgång till sjukvård som redan finns i det svenska samhället är tillräcklig för att täcka också de asylsökandes behov. Asylsökande bör i första hand ges sjukvård på vanliga vårdcentraler etc.

Inom all verksamhet medför fria tjänster en stor efterfrågan. Är tillgången på tjänsterna dessutom god ökar efterfrågan. För att dämpa efterfrågan och för att ge en realistisk bild av vad det kostar att leva i Sverige, anser jag att asylsökande skall betala för sina sjuk- och tandvårdsbesök på samma sätt som övriga i samhället gör. Nivån på det ekonomiska biståndet torde även efter den 1 december 1992 vara tillräckligt hög för att täcka dessa utgifter. Om en asylsökande ofta är i behov av akut vård, torde han kunna få ett *särskilt bidrag* enligt liknande system, typ 15-kort, som redan finns för den del av allmänheten som ofta behöver uppsöka t.ex. läkare.

Mottagandet av flyktingar i kommun – frivilliga organisationers roll

När en kommun i dag överlåter till någon annan att ta hand om någon del av det kommunala flyktingmottagandet sker det alltid i den formen att en begränsad del av mottagandet för en viss grupp överläts på annan. Det nuvarande regelsystemet hindrar emellertid inte en kommun att överlåta till en frivilligorganisation att ta ansvar för introduktionen av en viss flykting som tagits emot i kommunen – fränsett de sociala förmåner av olika slag som flyktingen kan vara berättigad till.

Min uppfattning är att frivilligorganisationerna kan och bör spela en stor och viktig roll i det kommunala flyktingmottagandet. Att lokala frivilligorganisationer engagerar sig i flyktingmottagandet har en positiv effekt inte bara för den enskilde flyktingen utan även för omgivningens attityder. Flyktingen bör på så sätt kunna komma in i det svenska samhället snabbare och lättare än vad som annars skulle vara möjligt.

Jag kan emellertid inte se att det skulle vara min uppgift att närmare ange vilka uppgifter som organisationerna bör svara för. Det måste vara en sak för varje enskild organisation att avgöra på vilket sätt och i vilken utsträckning man kan och vill engagera sig. Jag är också övertygad om att de lokala förutsättningarna kan variera starkt mellan olika kommuner. Vad en frivilligorganisation kan uträtta beror i stor utsträckning på viljan och engagemanget hos de enskilda medlemmarna i en lokal förening.

Enligt mina direktiv bör jag överväga villkoren för olika former av bistånd åt asylsökande samt nivån på förmånerna. Frågan om nivån på det generella biståndet får numera anses vara överspelad. Regeringen har på denna punkt föregripit utredningen och beslutat om en sänkning från den 1 december 1992 av nivån på de hittillsvarande dagbidragen. Någon ytterligare generell sänkning är enligt min bedömning inte motiverad eller lämplig.

För att undvika eventuella konflikter mellan lagen om bistånd åt asylsökande och socialtjänstlagen föreslår jag att socialtjänstlagen ändras så att det klart framgår att rätt till bistånd enligt denna lag inte föreligger för den som har rätt till bistånd enligt lagen om rätt till bistånd åt asylsökande m.fl. Där- emot bör självfallet socialtjänstlagens övriga bestämmelser, exempelvis om kommunens ansvar för omsorger om barn och ungdomar, gälla även för asylsökande.

Utredningen om arbete för asylsökande har i sitt betänkande (SOU 1992:69) föreslagit att den som deltar i meningsfull sysselsättning skall erhålla ett förhöjt dagbidrag och att den som utan giltiga skäl vägrar att delta skall erhålla ett reducerat bidrag, vilket i realiteten skulle innebära tre olika nivåer på bidragen.

Självt anser jag inte att den som deltar i meningsfull sysselsättning skall erhålla något förhöjt bidrag. Min utgångspunkt är att varje asylsökande i mån av förmåga skall bidra till sin egen försörjning under väntetiden. Att delta måste vara det normala som inte skall behöva premieras särskilt. Att betala ut ett förhöjt bidrag till de asylsökande som deltar måste också enligt min mening innebära en inte oväsentlig ökning av kostnaderna för mottagandet av asylsökande.

Efter den sänkning av dagbidragen som genomförts med verkan från den 1 december 1992 är utrymmet för en reduktion av bidragen självfallet begränsat. Jag anser det ändå vara viktigt att göra en klar markering av att vägran att delta medför ekonomiska konsekvenser för sökanden. Min bedömning är att bidraget bör kunna reduceras med cirka 10 kronor per dag för den som utan giltiga skäl vägrar att delta i meningsfull sysselsättning.

I detta sammanhang vill jag också framhålla att det enligt min mening är otillfredsställande att rätt till fritt logi föreligger för alla asylsökande med undantag endast för den som har inkomst av förvärvsarbete. Enligt min mening bör också den som har andra tillgångar eller inkomster kunna åläggas att betala för logi på en förläggning.

Dagbidrag betalas i regel ut var fjortonde dag. Själva utbetalningen är för Invandrarverket en både personalkrävande och kostsam procedur. Alla bidrag betalas ut kontant. Det innebär också stora kostnader för transport och bevakning av betydande penningssummor. Man har inom Invandrarverket uppskattat de totala kostnaderna till ca 22–27 miljoner kronor årligen. Ju fler asylsökande och ju fler förläggningar som finns desto högre blir kostnaderna.

En enklare form för utbetalning av dagbidragen skulle kunna innebära inte obetydliga besparingar. Jag har därför ansett att jag bör behandla denna fråga i mina överväganden.

Det kan i och för sig tyckas naturligt att Invandrarverket svarar för utbetalningen. Det finns dock en annan myndighet som har stor erfarenhet av utbetalning av pengar nämligen Centrala studiestödsnämnden (CSN). CSN svarar inte bara för utbetalning av studiemedel utan också av hemutrustningslån till flyktingar. De allra flesta asylsökande som får stanna i landet kommer därför så småningom att få utbetalning från CSN i samband med att man söker hemutrustningslån. Mot denna bakgrund har jag kontaktat CSN i frågan. CSN har därvid förklarat sig villig att ta över själva utbetalningen medan beslut om lånets storlek skulle fattas av Invandrarverket.

När det gäller kostnaderna räknar CSN med en investering i ADB-system och utrustning på ca 3,5 miljoner kronor och en årlig driftskostnad på ca 8 miljoner kronor. Det skulle således innebära en avsevärd besparing i förhållande till nuvarande årskostnader på ca 22–27 miljoner kronor.

De flesta asylsökande har alldeles uppenbart behov av ekonomiskt bistånd, antingen på grund av att de är utblottade eller på grund av att de inte kan förfoga över de tillgångar de faktiskt äger. Samtidigt finns det anledning att anta att en del asylsökande skulle kunna svara för sin egen försörjning om de var tvungna till det, antingen genom tillgångar som de fört med sig hit eller genom släktingar. Det antagandet styrks av den ekonomiska levnadsnivå som asylsökande ibland har och som inte skulle vara möjlig om de levde endast på de bidrag de erhåller från det svenska samhället.

Arbete är basen för försörjning i Sverige liksom i alla andra länder. Detta måste så långt möjligt gälla även asylsökande. Jag har lämnat förslag till åtgärder för att få så många asylsökande som möjligt att arbeta eller att delta i någon form av meningsfull sysselsättning. Därutöver krävs enligt min mening att asylsökande på ett bättre sätt än i dag redan från början får klart för sig vad det kostar att leva i Sverige. Det skulle underlätta omställningen till ett liv utanför förläggningen där man måste ta det fulla ansvaret för den egna ekonomin. Reglerna måste utformas så att den asylsökandes kreativitet och förmåga att ta ansvar lyfts fram, så att han får en realistisk bild av kostnaderna för att leva och bo i Sverige och så att icke önskade effekter som bidragsberoende och bidragsfusk minimeras.

Att ge asylsökande lån i stället för bidrag har diskuterats i flera sammanhang tidigare. Frågan har alltid fallit. Det har ansetts orimligt att den som får asyl skall komma ut i samhället med en skuld vars storlek han inte kunnat påverka och som skulle bli högre ju längre handläggningstiderna är. Vidare har man pekat på att den som avvisas eller utvisas sannolikt aldrig skulle komma att betala tillbaka något lån.

De argument mot lån som anförts väger givetvis tungt. Samtidigt menar jag ett system med lån i stället för bidrag skulle kunna fylla de krav som bör kunna ställas på ett biståndssystem. Det förutsätter då att lånesystemet utformas så att en asylsökande själv kan välja att vara skuldfri när asyländet är avgjort, oavsett hur lång tid detta tar. Det skulle då ske i den formen att den asylsökande ges möjlighet att "betala av" lånet under väntetiden. Den som har ett arbete på den öppna marknaden eller som deltar i meningsfull sysselsättning skulle då inte ha någon skuld kvar när väntetiden är slut. Den som av

olika skäl inte kan delta i någon form av meningsfull sysselsättning skulle heller inte ha någon skuld kvar. En skuld skulle då föreligga endast för den som utan giltiga skäl vägrar att delta i meningsfull sysselsättning.

Beslut om lån bör alltid fattas av Invandrarverket. Asylsökande som inte vistas på utredningssluss får vända sig till närmaste sluss för hjälp med ansökan. Detta kan ske i samband med att sökanden hänvisas till utredningsslussen för utredning i asylärendet.

Lånet skall i princip motsvara nuvarande dagbidrag. Det innebär att bostad liksom hittills tillhandahålls utan kostnad – utom för den som har inkomster eller tillgångar av viss storlek liksom för den som väljer att bo på egen hand och får särskilt bidrag för det.

Barn som asylsökande och flyktingar

Gemensamt för alla asylsökande barn är att de i första hand är *barn* och att de därför måste behandlas av myndigheterna på ett sådant sätt att deras möjlighet till en god start i livet inte försämras genom de vuxnas beslut om uppbrott och val av asylland.

Socialtjänstlagen gäller för alla barn, även asylsökande barn. Detta innebär bl.a. att de har samma skydd mot t.ex. vanvård som fast boende barn och att den kommun de vistas i har det yttersta ansvaret. Asylsökande barn i grundskoleåldern omfattas av skollagen och skall erbjudas skolgång. Skolplikt råder dock inte. För barn utan vårdnadshavare gäller att *god man* omgående skall förordnas. Enligt min mening skall asylsökande barn även framdeles ha detta skydd och dessa rättigheter.

Särskild uppmärksamhet måste riktas på barn som kommer hit utan vårdnadshavare. Från tid till annan kritiserar Invandrarverket för att människor som är intresserade av att ta hand om de ensamma barnen nekas detta. Det är förståeligt att den som vill engagera sig blir irriterad om engagemanget inte uppmuntras. Samtidigt är det synnerligen viktigt att samma regler gäller vid familjehemsplacering av asylsökande barn som vid familjehemsplacering av bofasta barn. De asylsökande barnen är särskilt utsatta då de både saknar språk och svensk kulturkompetens, vilket bl.a. ger dem en minskad möjlighet att "läsa av" sina välgörare. Om det blir problem i en familj, där ett asylsökande barn vistas, är detta barn extra utlämnat.

Jag anser att de ensamma asylsökande barnen skall ha ett lika omfattande skydd som de bofasta barnen. Samtidigt anser jag att barn mår bäst om de får bo i vanliga familjer. Invandrarverket bör därför sträva efter att hitta familjer som uppfyller de krav som sociala myndigheter normalt ställer och också anlita dessa myndigheter vid sin bedömning. Familjerna bör tala barnets språk och bör ha kunskap om barnets kultur men det är familjens sociala kompetens som skall komma i första hand.

De barn som kommer till landet utan vårdnadshavare representerar som regel ett fåtal länder. Det borde enligt min mening gå att ha en buffert av intresserade familjer med särskild skolning i asylsökande barns utsatta

situation och, vid behov, kultur. En sådan ordning torde dessutom innebära en större flexibilitet i mottagningsorganisationen.

Prop. 1993/94: 94
Bilaga 4

Asylsökandes möjligheter att delta i svenskundervisning för invandrare (sfi)

Som jag tidigare framhållit anser jag det vara av största vikt att en asylsökande under väntetiden ges en meningsfull sysselsättning och att deltagande i svenskundervisning är en mycket lämplig form av sysselsättning. Det behöver emellertid inte innebära att en asylsökande bör ha rätt att delta i en kommuns sfi. Genom den koppling som finns mellan rätten till sfi och rätten till ledighet för att delta kan rätten till sfi komma att direkt motverka asylsökandes möjligheter att få ett arbete. Jag finner det dessutom omotiverat att upprätthålla den skillnad som finns i dag när det gäller rätten till sfi för den som bor på en förläggning och den som vistas i en kommun.

Jag vill understryka att det enligt min mening bör föreligga skyldighet för alla asylsökande att delta i svenskundervisning. Men denna undervisning bör inte ske inom ramen för den lagbundna undervisningen utan i annan form.

Ekonomiska konsekvenser av de framlagda förslagen

En utgångspunkt för mitt utredningsarbete har varit att förslagen skall leda till minskade kostnader för mottagandet av asylsökande och flyktingar. Mina förslag bör också på flera punkter medföra besparingar. Det gäller framför allt förslagen att förlägningsverksamheten i större utsträckning skall läggas ut på entreprenad och att asylsökande skall ges större möjligheter att bo utanför förläggningssystemet. Även förslagen om att asylsökande skall betala vanlig patientavgift vid läkarbesök samt att dagbidrag och särskilt bidrag skall betalas ut som lån i stället för bidrag bör ge vissa besparingar.

Det är dock inte möjligt att göra någon exakt beräkning av storleken på besparingarna. Den största verkliga besparingen skulle man uppnå om väntetiden för asylsökande minskas.

1 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:153)
om bistånd åt asylsökande m.fl.

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om lagen (1988:153) om bistånd åt
asylsökande m.fl.

dels att 2, 4, 5, 8 a, 10, 12 och 15 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 12 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Bistånd lämnas till en utlänning
som enligt bestämmelserna om
asyl i 3 kap. 1 § utlänningslagen
(1989:529) ansöker om uppehålls-
tillstånd (asylsökande), *om den*
asylsökande

*1. vistas på en statlig förläggning
för asylsökande,*

*2. vistas i en kommun som har
träffat överenskommelse med
Statens invandrarverk om att ta emot
asylsökande och där den asyl-
sökande har anvisats plats av In-
vandrarverket,*

*3. tillfälligt vistas i en kommun
som den asylsökande har stark
familjeanknytning till eller har andra
synnerliga skäl att vistas i.*

Rätt till bistånd enligt första
stycket har också den asylsökandes
medföljande barn under 16 år.

Bistånd lämnas till en utlänning
som enligt bestämmelserna om
asyl i 3 kap. 1 § utlänningslagen
(1989:529) ansöker om uppehålls-
tillstånd (asylsökande).

Rätt till bistånd enligt första
stycket har också den asylsökandes
medföljande barn under 16 år.

4 §

*För utläningar som vistas på en
statlig förläggning, skall biståndet
beslutas och lämnas av Invandrar-
verket. För andra utläningar skall
biståndet beslutas och lämnas av
socialnämnden i den kommun där
han eller hon vistas.*

Bistånd beslutas av Invandrar-
verket.

5 §

Rätten till bistånd upphör

1. om utlänningsen, innan beslut har meddelats i frågan om uppehållstillstånd, inte längre vistas så som sägs i 2 §,

2. när uppehållstillstånd ges utom i fall som avses i 3 a §,

3. när en ansökan om uppehållstillstånd har avslagits och ett beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas; dock kvarstår rätten till bistånd även för den tid som skäligen behövs för verkställigheten, eller

4. när utlänningsen lämnar landet.

Rätten till bistånd upphör

1. när uppehållstillstånd ges utom i fall som avses i 3 a §,

2. när en ansökan om uppehållstillstånd har avslagits och ett beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas; dock kvarstår rätten till bistånd även för den tid som skäligen behövs för verkställigheten, eller

3. när utlänningsen lämnar landet.

8 a §

Den som har inkomst av förvärvsarbete skall erlägga skäligt belopp som ersättning till Invandrarverket om han eller hon har tillfälligt logi på en statlig förläggning, eller till kommunen om han eller hon anvisats plats i en kommun

När kost ingår i inkvarteringen på en förläggning skall skälig ersättning erläggas för detta.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om ersättningens storlek.

Den som har inkomst av förvärvsarbete eller som eljest har inkomst eller egna tillgångar skall erlägga skäligt belopp som ersättning till Invandrarverket om han eller hon har tillfälligt logi på en förläggning eller till kommunen om han eller hon anvisats plats i en kommun.

När kost ingår i inkvarteringen på en förläggning skall skälig ersättning erläggas för detta.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om ersättningens storlek.

10 §

Utöver kostnadsfri bostad och dagbidrag har utlänningsen rätt till bistånd för särskilda behov (särskilt bidrag). Sådant bidrag skall lämnas endast om det är nödvändigt för utlänningsens livsföring.

Särskilt bidrag kan också lämnas för att täcka utlänningsens kostnader för resor i vissa fall.

Utöver kostnadsfri bostad och dagbidrag har utlänningsen rätt till bistånd för särskilda behov (särskilt bidrag). Sådant bidrag skall lämnas endast om det är nödvändigt för utlänningsens livsföring.

Utlänning som på egen hand ordnat bostad har vidare rätt till särskilt bidrag som bidrag till bostadskostnad.

Särskilt bidrag kan också lämnas för att täcka utlänningsens kostnader för resor i vissa fall.

Statlig ersättning

Utbetalning av bistånd

12 §

En kommun som har lämnat bistånd enligt denna lag har rätt till ersättning från staten för biståndet.

Bistånd enligt denna lag betalas ut av Invandrarverket

1. till ensamstående minderåriga barn,

2. till minderåriga barn vars vårdnadshavare inte erhåller bistånd enligt denna lag.

Bistånd i form av dagbidrag och särskilt bidrag enligt denna lag i övriga fall betalas ut av Centrala studiestödsnämnden i form av lån (biståndslån) efter beslut av Invandrarverket.

12 a §

Lån som lämnats enligt 12 § skrivs av när rätten till bistånd enligt denna lag upphör

Utlänning som utan giltiga skäl vägrat att delta i program för meningsfull sysselsättning är dock skyldig att återbetala lån sedan rätten till bistånd upphört.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om avskrivning och återbetalning av lån.

15 §

Invandrarverkets eller socialnämndens beslut får överklagas hos länsrätten.

Invandrarverkets beslut överklagas hos länsrätten i det län där utlänningen vistades på förläggning när beslutet fattades.

Beslut enligt denna lag får överklagas endast av den enskilde.

Beslut i fråga om bistånd enligt denna lag gäller omedelbart.

Invandrarverkets beslut får överklagas hos länsrätten i det län där utlänningen vistades när beslutet fattades.

Beslut enligt denna lag får överklagas endast av den enskilde.

Beslut i fråga om bistånd enligt denna lag gäller omedelbart.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

Enligt riksdagens beslut föreskrivs att 6 § socialtjänstlagen (1980:620) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt.

Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv.

Den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt.

Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv.

Rätt till bistånd föreligger inte för den som har rätt till bistånd enligt lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m.fl.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

Förteckning över remissinstanser som avgett yttrande över betänkandet Mottagandet av asylsökande och flyktingar (SOU 1992:133)

Prop. 1993/94: 94
Bilaga 6

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgivits av Justitiekanslern, Göta hovrätt, Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Göteborgs och Bohus län, Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen, Riksskatteverket, Statskontoret, Riksrevisionsverket, Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund, Statens arbetsgivarverk, Statens skolverk, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsmarknadsstyrelsen, Statens invandrarverk, Utlänningsnämnden, Svenska Röda korset, Länsstyrelsen i Malmöhus län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Stockholms läns landsting, Östergötlands läns landsting, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Stockholms kommun, Finspångs kommun, Gävle kommun, Landskrona kommun, Lycksele kommun, Malmö kommun, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Svenska kyrkans centralstyrelse, Rädda Barnens riksförbund, Sveriges advokatsamfund, Socialtjänstkommittén, Sveriges frikyrkoråd, Svenska flyktingrådet, Caritas Sverige, Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer och flyktingmottagningar och Tollare folkhögskola.

Yttranden har vidare inkommit från Statens invandrarverks oberoende expertgrupp, Barnmiljörådet, Malmöhus läns landstings flyktingbarnprojekt, Flyktingmedicinskt centrum, Radius Förvaltningsbolag och Kerstin Envall Ryman.

Sammanfattning av PM med förslag till Legal reglering av massflyktssituationer, avgiven i oktober 1992 av utredningen om översyn av vissa delar av utlänningslagstiftningen m.m. (Ku 1992:05)

Prop. 1993/94: 94
Bilaga 7

En utlänning som rest in i Sverige från ett område där det råder väpnad konflikt eller kris av synnerligen allvarlig art skall kunna beviljas ett tillfälligt vistelsetillstånd här. Det skall ankomma på regeringen att avgöra när ett sådant konflikt- eller kristillstånd som nu angetts skall anses ha inträtt eller upphört.

En asylansökan från en skyddssökande utlänning som beviljats ett vistelsetillstånd skall tas upp till prövning när vistelsetillståndet upphör att gälla om utlänningen då ansöker om eller upprepar en tidigare gjord ansökan om asyl.

Ett vistelsetillstånd gäller under den tid som ett konflikt- eller kristillstånd enligt regeringens beslut består. Har beslutet bestått i nio månader skall frågan om en förlängning av beslutet underställas riksdagens prövning inom en månad efter utgången av den tiden, eller om riksmöte inte pågår, från början av närmast följande riksmöte.

Ett vistelsetillstånd får återkallas bl.a. om utlänningen lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet eller gjort sig skyldig till brott av allvarigare karaktär. Har ett vistelsetillstånd återkallats eller har det upphört att gälla därför att regeringen förklarat att konflikt- eller kristillståndet upphört får utlänningen inte längre vistas här. Lämnar han inte landet frivilligt får han tvångsvis avlägsnas härifrån utan att något särskilt avlägsnandebeslut behöver fattas.

En utlänning med vistelsetillstånd skall ha rätt till bistånd enligt bestämmelserna i lagen (1988:153) om bistånd till asylsökande m.fl. Han skall vidare ha rätt att arbeta inom sådana branscher och yrken som Arbetsmarknadsstyrelsen bestämmer efter samråd med sammanslutningar av arbetsgivare och arbetstagare. Han skall inte ha rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen (1980:620) och inte heller kunna folkbokföras här eller skrivas in i försäkringskassa.

Rättshjälp genom offentligt biträde får förordnas i ärende enligt lagen endast om det föreligger synnerliga skäl.

En utlänning som avses i lagen skall så snart som möjligt efter inresan registreras som skyddssökande. I avvaktan på registrering får utlänningen förbjudas att lämna lokal där han inkvarterats eller annars uppehåller sig. Sådant förbud får inte avse längre tid än som är oundgängligen nödvändig för att registreringen skall kunna ske och får inte i något fall överstiga 48 timmar. Förbud får inte meddelas ensamstående barn under 16 år.

Fastighet eller del av fastighet skall genom rekvisition få tas i anspråk med nyttjanderätt under begränsad tid för att tillgodose myndigheternas ofrånkomliga behov av utrednings- och inkvarteringslokaler för skyddssökande utlänningar. Rekvisition förutsätter tillstånd av regeringen. Har någon fastighet, del av fastighet eller särskild rätt till fastighet tagits i anspråk under längre

tid än nio månader skall frågan om förlängning underställas riksdagen. Därvid skall samma tidsfrister gälla som vid förlängning av tiden för ett vistelsetillstånd. Den vars fastighet eller särskilda rätt tas i anspråk har rätt till skälig ersättning från staten för den förlust, skada eller intrång som han härigenom lider.

Prop. 1993/94: 94
Bilaga 7

Förslag till lag om vistelsetillstånd m.m. för skyddssökande
utlänningar från konflikt- eller krisområden

Härigenom förordnas som följer

I Inledande bestämmelser

1 §

Utlänning, som är medborgare eller som, utan att vara medborgare, stadigvarande har vistats i land eller område, där det råder väpnad konflikt eller av annan orsak än sådan konflikt förorsakad kris av synnerlig allvarlig art och som reser in i Sverige från det landet eller området, skall antas ha lämnat landet eller området på grund av konflikten eller krisen. Sådan utlänning är att anse som skyddssökande och får, som sådan, stanna här i landet under den tid och på de villkor som anges i denna lag eller med stöd av lagen meddelade föreskrifter (vistelsetillstånd), om inte utlänningen till följd av medborgarskap eller på annan grund åtnjuter skydd i annat land eller annars särskilda skäl talar mot att utlänningen medges rätt att stanna här.

En utlänning från land eller område som sägs i första stycket och som före inresan i Sverige uppehållit sig i ett tredje land omfattas inte av denna lag. I fråga om honom eller henne tillämpas bestämmelserna i utlänningslagen (1989:529).

2 §

Regeringen avgör när sådant konflikt- eller kristillstånd som avses i 1 § skall anses ha inträtt eller upphört. Bedömer regeringen att förhållandena i det aktuella landet eller området generellt sett inte är sådana att de rymmer risker av den art som förutsatts för asyl enligt 3 kap. utlänningslagen (1989:529), skall detta anges i beslutet.

3 §

Gör utlänning, som avses i 1 § första stycket, gällande att han eller hon är berättigad till asyl enligt 3 kap. 1 § utlänningslagen (1989:529), eller till uppehållstillstånd på annan grund enligt 2 kap. 4 § samma lag, skall frågan om uppehållstillstånd här tas upp till prövning när vistelsetillståndet upphör att gälla, om utlänningen då ansöker om eller upprepar en tidigare gjord ansökan om asyl eller om uppehållstillstånd på annan grund. Därvid tillämpas bestämmelserna i 15 §.

Underlåter utlänningen att upprepa en tidigare gjord ansökan är denna förfallen.

4 §

Innehåller lag eller annan författning bestämmelser som avviker från föreskrifterna i denna lag så gäller denna lag.

5 §

Utlänning som omfattas av denna lag skall så snart som möjligt efter inresan registreras som skyddssökande. Registreringen utgör beslutet om vistelsetillståndet. Utlänningen skall få bevis på tillståndet.

Bedöms det beträffande utlänning som kommer från land eller område som sägs i 1 § första stycket föreligga sådana förhållanden som avses i det styckets sista mening skall detta skyndsamt anmälas till Statens invandrarverk. Sådan anmälan påverkar inte registreringen.

Statens invandrarverk meddelar de närmare föreskrifter om registreringen som behövs.

6 §

Vistelsetillstånd enligt denna lag gäller under tid som i 1 § avsett konflikt- eller kristillstånd består enligt regeringens beslut.

Har beslut som avses i 2 § för ett visst land eller område bestått i nio månader skall frågan om en förlängning av beslutets bestånd underställas riksdagen inom en månad efter utgången av den tiden eller om riksmöte inte pågår från början av närmast följande riksmöte. Sker inte underställning eller bestämmer inte riksdagen inom två månader från det underställning skedde att beslutet skall förlängas upphör beslutet att gälla.

Upphör beslutet att gälla enligt andra stycket skall utlänning som befinner sig här med vistelsetillstånd anses som asylsökande, varvid den dag då registrering skedde anses som den dag då ansökan om asyl gjordes.

7 §

Ett vistelsetillstånd tår etter anmälan enligt 5 § andra stycket eller då anledning annars förekommer att ta upp frågan återkallas om

- utlänningen har lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet,
- utlänningen tidigare har gjort eller här gör sig skyldig till brott av allvarligare karaktär eller
- det, till följd av vad som är känt om hans eller hennes tidigare verksamhet kan antas att han eller hon kommer att bedriva sabotage spioneri eller annan olovlig underrättelseverksamhet här eller i något annat nordiskt land,
- utlänningen till följd av medborgarskap eller på annan grund åtnjuter skydd i annat land.

Frågan om återkallelse av tillstånd prövas av Statens invandrarverk.

8 §

En utlänning, vars vistelsetillstånd upphört att gälla antingen till följd av beslut enligt 2 § eller därför att tillståndet återkallats enligt 7 §, får inte längre vistas här i landet och skall, om han eller hon inte lämnar landet frivilligt, tvångsvis avlägsnas härifrån. För verkställigheten, som skall ske så snabbt som möjligt, gäller bestämmelserna i 16 §.

När en vistelsetillstånd har upphört att gälla och verkställighet skall ske, äger bestämmelserna i 13 och 14 §§ motsvarande tillämpning, dock att förbudet får bestämmas att gälla till dess verkställigheten kan genomföras.

Ansöker utlänning, vars vistelsetillstånd gått ut eller återkallats, om asyl eller görs det gällande att han eller hon av annat skäl bör få stanna här gäller bestämmelserna i 15 §

Prop. 1993/94: 94
Bilaga 8

9 §

En utlänning med vistelsetillstånd enligt denna lag får arbeta under tillståndstiden inom sådana branscher och yrken som Arbetsmarknadsstyrelsen bestämmer efter samråd med sammanslutningar av arbetsgivare och arbetstagare.

10 §

En utlänning med vistelsetillstånd kan under vistelsen här vid behov få ekonomiskt och annat bistånd. Därvid äger reglerna i lagen (1988:153) om bistånd till asylsökande m.fl. motsvarande tillämpning. Bistånd i form av dagbidrag och särskilt bidrag får dock utgå även till utlänning som vistas utanför förläggning som drivs av staten eller, på statens uppdrag, av annan fysisk eller juridisk person

Bistånd enligt socialtjänstlagen (1980:620) utgår inte till en utlänning med vistelsetillstånd enligt denna lag.

11 §

Offentligt biträde får förordnas i ärende enligt denna lag endast om det föreligger synnerliga skäl för ett sådant förordnande.

12 §

En utlänning med vistelsetillstånd enligt denna lag skall inte anses bosatt här. Han eller hon skall inte heller folkbokföras här eller på annan grund inskrivas hos allmän försäkringskassa.

Den tid under vilken utlänning vistats här med vistelsetillstånd kan inte återopas vid en ansökan om svenskt medborgarskap.

III Förfarandet i övrigt

13 §

Utlänning som avses i 1 § får i avbidan på att registrering enligt 5 § sker förbjudas att lämna lokal där han eller hon inkvarterats eller annars uppehåller sig.

Förbud enligt första stycket får inte avse längre tid än som är oundgängligen nödvändigt för att registreringen skall kunna genomföras och inte i något fall överstiga 48 timmar. Förbud får inte meddelas ensamstående barn under 16 år.

Bryter någon mot förbud enligt första stycket tillämpas bestämmelserna om förvar i 6 kap. utlänningslagen (1989:529).

14 §

Förbud enligt 13 § får meddelas att gälla samtliga utlännningar från land eller område som sägs i beslut enligt 2 § vilka anländer hit med en och samma förbindelse eller som annars vid ankomsten hit utgör en sammanhållen grupp (kollektivt förbud).

15 §

En utlänning som anser sig behöva skydd även efter det att hans vistelse-tillstånd upphört eller återkallats eller som annars anser sig böra få stanna här, har att hos Statens invandrarverk ansöka om eller upprepa en ansökan om asyl eller uppehållstillstånd på annan grund enligt utlänningslagen (1989:529). Ansökan som nu sagts hindrar inte verkställighet enligt 8 §, om inte Invandrarverket förordnar annat (inhibition). Förordnande om inhibition får meddelas endast om det är sannolikt att ansökan om uppehållstillstånd kommer att bifallas.

Prop. 1993/94: 94
Bilaga 8

16 §

När ett avlägsnande enligt 8 § skall verkställas äger bestämmelserna i 8 kap. 1–5 samt 13 och 14 §§ utlänningslagen (1989:529) motsvarande tillämpning.

IV Handläggande myndigheter

17 §

För de åtgärder som tillämpningen av denna lag förutsätter svarar kommun, länsstyrelse, Statens invandrarverk och polismyndighet. I bilaga till lagen anges hur ansvaret för åtgärdernas vidtagande och genomförande fördelas mellan kommun och övriga ansvariga.

Regeringen får bestämma annan ansvarsfördelning myndigheterna emellan än som följer av första stycket dock att beslut om återkallelse av vistelse-tillstånd enligt 7 § alltid skall fattas av Statens invandrarverk och beslut om förbud enligt 13 § av polismyndighet som därvid har att samråda med Invandrarverket.

18 §

Kommun och annan än statlig myndighet med uppgifter enligt denna lag har rätt till ersättning av staten för de insatser som görs enligt lagen. Grunderna för ersättningens beräkning fastställs av regeringen.

V Rekvisition

19 §

Fastighet eller del av fastighet som tillhör annan än staten får genom rekvisition tas i anspråk med nyttjanderätt under begränsad tid för det ändamål som anges i 20 §. Genom rekvisition får även särskild rätt till fastighet eller del av fastighet för samma tid upphävas eller begränsas, om rättigheten tillkommer annan än staten. Med särskild rätt, som nu sagts, avses nyttjanderätt och servitut och liknande rätt. Om sådan rätt rubbas genom rekvisition gäller bestämmelserna om rekvisition av fastighet i tillämpliga delar.

Rekvisition riktas mot fastighetens ägare eller innehavaren av fastigheten eller särskild rätt till denna

Bestämmelserna i denna lag om fastighet äger motsvarande tillämpning i fråga om byggnad på annans mark.

20 §

Rekvisition får, när andra åtgärder eller lösningar inte utan avsevärd olägenhet kan komma i fråga, ske för att tillgodose kommuns, polismyndighets eller Statens invandrarverks ofrånkomliga behov av lämpligt belägna och utformade utrednings- och inkvarteringslokaler så att de uppgifter som enligt denna lag åvilar kommun eller myndighet kan fullgöras på ett riktigt sätt och att enlighet med intresset att bereda de skyddssökande ett så värdigt och mänskligt mottagande och vistelse här som möjligt.

Fastighet, del av fastighet eller särskild rätt till fastighet, som oundgängligen behövs för någons förvärvsverksamhet får inte utan absolut tvingande skäl tas i anspråk genom rekvisition.

21 §

Ägare eller innehavare av egendom, som tas i anspråk enligt 19 §, är skyldig att, i förekommande fall mot särskild ersättning, godta att inredning eller utrustning som hör till egendomen flyttas eller ändras och att även i övrigt tåla de åtgärder i fråga om egendomen som befinns nödvändiga för att egendomen skall kunna användas för ändamål som sägs i 20 §.

När rekvisitionen upphör, skall egendomen genom statens försorg eller på dess bekostnad så långt möjligt återställas i sitt tidigare skick.

22 §

Rekvisition enligt denna lag förutsätter tillstånd av regeringen.

Framställning om tillstånd enligt första stycket får göras av berörd kommun eller myndighet och skall innehålla

- uppgift om de omständigheter på vilket det grundas och det ändamål för vilket rekvisition begärs,
- angivande av fastighet som berörs av rekvisitionen,
- namn och adress på samtliga kända sakägare.

I övrigt skall den som gör framställningen ombesörja den utredning som kan anses behövlig för att framställningen skall kunna bedömas på en så fullständig sätt som möjligt.

Den vars rätt avses skola tas i anspråk skall höras över framställningen.

23 §

I tillstånd till rekvisition skall anges den tid under vilken fastigheten får disponeras. Tillståndet får förlängas.

Har någon fastighet, del av fastighet eller särskild rätt till fastighet tagits i anspråk för längre tid än nio månader, skall frågan om meddelade tillstånd fortsättningsvis skall gälla eller förlängas underställas riksdagen. Därvid äger 6 § andra stycket motsvarande tillämpning.

24 §

Meddelas tillstånd till rekvisition får, om inte regeringen bestämmer annat, avsedd fastighet eller rätt till fastighet tas i anspråk utan hinder av att frågan om ersättning och andra med rekvisitionen sammanhängande spörsmål inte slutligt avgjorts.

25 §

Den vars fastighet eller särskilda rätt tas i anspråk genom rekvisition har rätt till skäligen ersättning av staten för den förlust, skada eller intrång som han eller hon härigenom lider. När ersättningen skall bestämmas gäller ersättningsreglerna i 29–36 §§ förfogandelagen (1978:262) i tillämpliga delar.

Är parterna oense om förlustens, skadans eller intrångets omfattning eller om ersättningens skälighet, skall frågan avgöras av den domstol inom vars domsområde egendomen är belägen på talan av den mot vilken rekvisitionen riktar sig. Denne har dock alltid rätt att i avbidan på lösningen att den uppkomna tvisten utan dröjsmål utfå den ersättning jämte ränta som staten för sin del vitsordat som skäligen.

26 §

Staten svarar, oavsett målets utgång, för samtliga kostnader som uppkommit i tillståndsärendet och vid den domstolsprövning som avses i 25 § andra stycket.

VI Överklagande

27 §

Beslut som fattas enligt denna lag får överklagas endast i de fall som anges i 28 och 29 §§.

28 §

Statens invandrarverks beslut varigenom vistelsetillstånd har återkallats får överklagas till Utlänningsnämnden.

29 §

Polismyndighets beslut om förbud enligt 13 § får överklagas till kammarrätten i Jönköping. Kammarrättens beslut får överklagas enligt bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Denna lag träder i kraft 1993-00-00.

Övergångsbestämmelser

I fråga om utlännings, som före denna lags ikraftträdande rest in i Sverige från land eller område som regeringen genom beslut enligt 2 § efter ikraftträdandet förklarat vara sådant som avses i 1 § i lagen och här har ansökt om asyl gäller detta.

1. Registrerad ansökan om asyl skall anses som sådan registrering som enligt 5 § medför rätt till vistelsetillstånd enligt denna lag.

2. Beslut om vistelsetillstånd enligt 1 fattas av Statens invandrarverk. Med beslutet blir denna lag fullt ut tillämplig på den utlännings som beviljats tillstånd.

3. Med beslutet om vistelsetillstånd upphävs, om inte annat föreskrivs, meddelat förordnande av offentligt biträde för utlänningen.

4. Bestämmelserna i förordningen (1991:1999) om uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden gäller inte den som meddelats vistelsetillstånd enligt 1.

Prop. 1993/94: 94

Bilaga 8

Förteckning över remissinstanser som avgett yttrande över PM med förslag till Legal reglering av massflyktssituationer

Prop. 1993/94:94
Bilaga 9

Efter remiss har yttrande över förslaget avgivits av Justitiekanslern, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Kammarrätten i Jönköping, Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen, Riksskatteverket, Skolverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Statens invandrarverk, Utlänningsnämnden, Riksrevisionsverket, Svenska Röda korset, Länsstyrelsen i Gotlands län, Ystads kommun, Trelleborgs kommun, Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, Svenska arbetsgivareföreningen, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges advokatsamfund, Rädda Barnen, Svenska kyrkans församlingsnämnd, Svenska flyktingrådet, Sveriges frikyrkoråd och Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer och flyktingmottagningar (RIB).

Det nuvarande institutet ny ansökan föreslås bli ersatt av ett nytt institut, särskild prövning. Sådan prövning skall ankomma på kammarrätt.

Antalet nya ansökningar är i dag nästan lika stort som antalet av Utlänningsnämnden ogillade överklaganden. Det innebär att de allra flesta, vars överklaganden över beslut om avvisning eller utvisning avslås av Utlänningsnämnden, ger in en ny ansökan till Invandrarverket och gör gällande att nya omständigheter har kommit fram som bör leda till att det lagakraftvunna beslutet upphävs. Ny ansökan görs i en helt annan utsträckning än som förutsattes när bestämmelserna kom till. Det stora antalet nya ansökningar binder upp stora resurser hos Invandrarverket och bidrar därmed till längre väntetider i alla typer av ärenden hos verket. Det är nödvändigt att minska antalet nya ansökningar samtidigt som de inte helt kan tas bort.

Det är inte rimligt att Invandrarverket i realiteten skall överpröva beslut som fattats av den högre instansen, Utlänningsnämnden. Det kan ifrågasättas om det inte skulle vara tillräckligt med att resning enligt vanliga regler skulle kunna sökas hos Regeringsrätten. Det stora antalet ansökningar gör emellertid att detta inte är tänkbart. Prövningen bör därför i stället läggas på kammarrätt. Man får då garantier för en rättssäker handläggning. Besluten kommer säkerligen också att i större utsträckning respekteras av sökande och allmänhet om de fattas av kammarrätt och inte av Invandrarverket. Det bör medföra en minskning av antalet ansökningar.

Kammarrätten bör göra en fullständig prövning av ärenden där humanitära skäl åberopas. Kammarrätterna har stor erfarenhet när det gäller att bedöma humanitära skäl. Finner kammarrätten däremot att det är övervägande sannolikt att utlänningen är berättigad till asyl här skall ärendet återförvisas för förnyad prövning hos den myndighet som senast handlagt det. Kammarrätterna kan inte förutsättas ha den länderkunskap som krävs för en fullständig prövning av åberopade nya politiska skäl.

Ansökan om särskild prövning måste göras inom tre månader från det beslut ansökan avser vann laga kraft. Har mer än tre månader förflutit kvarstår möjligheten att söka resning hos Regeringsrätten.

Förutsättningarna för bifall till särskild prövning måste stramas åt i jämförelse med vad som i dag gäller beträffande ny ansökan. Ansökan om särskild prövning bör få bifallas endast om någon tidigare inte känd och prövad omständighet gör det övervägande sannolikt att utlänningen är berättigad till asyl här eller om ett genomförande av avvisningen eller utvisningen skulle innebära fara för utlänningens liv eller bestående men för hans fysiska eller psykiska hälsa.

Möjligheterna till rättshjälp genom offentligt biträde i denna typ av ärenden bör inskränkas kraftigt. Offentligt biträde bör få förordnas endast i de fall ansökan om särskild prövning bifalls.

1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen

Härigenom förordnas i fråga om utlänningslagen (1989:529)

dels att 2 kap. 5 och 7 §§ och 7 kap. 15 § skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagens 7 kap. skall införas fem nya paragrafer 17–21 §§.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 Kap.

5 §

Om utlänningen befinner sig i Sverige när ansökan om uppehållstillstånd görs eller prövas, får ansökan inte bifallas.

Detta gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till asyl här,

2. utlänningen skall återföreña sig med en nära familjemedlem som är stadigvarande bosatt i Sverige och som han tidigare har sammanlevt med utomlands, eller

3. det annars finns särskilda skäl.

Om utlänningen skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft, får dock en ansökan om uppehållstillstånd från honom bifallas bara om ansökan grundar sig på omständigheter som inte har prövats förut i ärendet om hans avvisning eller utvisning och om

1. utlänningen har rätt till asyl här, eller

2. det annars finns synnerliga skäl av humanitär art

Om utlänningen befinner sig i Sverige när ansökan om uppehållstillstånd görs eller prövas, får ansökan inte bifallas.

Detta gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till asyl här,

2. utlänningen skall återföreña sig med en nära familjemedlem som är stadigvarande bosatt i Sverige och som han tidigare har sammanlevt med utomlands, eller

3. det annars finns särskilda skäl.

När en utlänning som genom ett lagakraftvunnet beslut har vägrats uppehållstillstånd här och till vilket knutits ett förordnande om avvisning eller utvisning ansöker om uppehållstillstånd, gäller bestämmelserna om särskild prövning i 7 kap.

7 §

Beslut om visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd meddelas av Statens invandrarverk. Beslut om visering och uppehållstillstånd får meddelas också av utrikesdepartementet.

Beslut om visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd meddelas av *Statens invandrarverk, om inte annat såvitt gäller uppehållstillstånd i inledning av ansökan om särskild prövning följer av tredje stycket*. Beslut om visering och uppehållstillstånd får meddelas också av utrikesdepartementet.

Regeringen och, i den utsträckning regeringen föreskriver, invandrarverket får ge andra myndigheter rätt att besluta om sådana tillstånd.

Regeringen och, i den utsträckning regeringen föreskriver, *Invandrarverket* får ge andra myndigheter rätt att besluta om sådana tillstånd.

Att kammarrätten handlägger ansökningar om särskild prövning följer av 7 kap. 17 §.

7 Kap.

15 §

Om statens invandrarverk efter omprövning eller på grund av en ny ansökan beviljar en utlänning uppehållstillstånd får verket samtidigt upphäva ett beslut om avvisning eller utvisning. Meddelar Invandrarverket ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att upphäva beslutet om avvisning eller utvisning, får detta inte verkställas medan tillståndet gäller

Invandrarverket får dock inte upphäva en domstols dom eller beslut om utvisning eller meddela uppehållstillstånd för den som har utvisats genom en sådan dom eller ett sådant beslut.

Beviljas en utlänning uppehållstillstånd efter omprövning enligt 10 § eller efter särskild prövning enligt 20 §, får ett förordnande om avvisning eller utvisning upphävas samtidigt. Meddelas utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att sådant förordnande som nu sagts upphävs får detta inte verkställas medan tillståndet gäller.

Invandrarverket får dock inte upphäva en domstols dom eller beslut om utvisning eller meddela uppehållstillstånd för den som har utvisats genom en sådan dom eller ett sådant beslut.

17 §

Särskild prövning

Ansökan om särskild prövning enligt 2 kap. 5 § tredje stycket prövas av kammarrätten. Ansökan prövas av den kammarrätt inom vars domkrets beslutet i första instans har fattats, dock att Kammarrätten i Sundsvall prövar ansökningar från en utlänning vars senast kända adress återfinns inom dess domkrets.

18 §

I ansökan enligt 17 § skall sökanden uppge

1. det beslut ansökan avser,

2. det förhållande som ansökan grundas på och skälen för ansökan och

3. de bevis som sökanden vill åberopa och vad han eller hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Skriftligt bevis skall bifogas ansökan.

19 §

Ansökan om särskild prövning får kammarrätten bifalla endast om

1. det till stöd för denna åberopas en inte tidigare känd och prövad omständighet och denna omständighet gör det övervägande sannolikt att utlänningsen är berättigad till asyl här, eller

2. ett genomförande av avvisningen eller utvisningen skulle innebära fara för utlänningsens liv eller bestående men för hans eller hennes fysiska eller psykiska hälsa.

Kammarrättens beslut får inte överklagas.

20 §

Bifalles ansökan med stöd av 19 § p. 1 skall kammarrätten samtidigt förordna att ärendet åter skall tas upp och avgöras av den myndighet som sist beslutade i ärendet. I annat fall prövar kammarrätten om uppehållstillstånd skall beviljas.

21 §

Ansökan om särskild prövning skall göras inom tre månader från det att det beslut ansökan avser vunnit laga kraft.

Denna nya lag träder i kraft 1993-00-00. En ansökan enligt 2 kap. 5 § tredje stycket i dess äldre lydelse som före lagens ikraftträdande getts in till Statens invandrarverk skall handläggas av verket enligt äldre bestämmelser.

Härigenom förordnas att 41 § utlänningslagen (1972:429) skall ha nedan angiven lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

41 §

Rättshjälp genom offentligt biträde beviljas i mål eller ärende

1. hos allmän förvaltningsdomstol angående medgivande till fortsatt tvångsvård enligt 7, 9, 12 eller 14 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård och vid överklagande enligt 32 eller 33 § samma lag av beslut om intagning för tvångsvård eller om avslag på en begäran att tvångsvården skall upphöra, angående medgivande till fortsatt vård enligt 13 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, angående upphörande av sådan vård enligt 16 § samma lag, vid överklagande av beslut om rättspsykiatrisk vård enligt 18 § första stycket 1 eller 2 samma lag eller angående tillstånd eller återkallelse av tillstånd att vistas utanför vårdinrättningens område för den som genomgår rättspsykiatrisk vård med beslut enligt 31 kap. 3 § brottsbalken om särskild utskrivningsprövning,

2. hos allmän förvaltningsdomstol angående inskrivning eller utskrivning från vårdhem eller specialsjukhus enligt 35 § lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda,

3. angående beredande av vård enligt 2 eller 3 §, omedelbart omhändertagande enligt 6 §, upphörande av vård enligt 21 §, flyttningsförbud enligt 24 § eller upphörande av flyttningsförbud enligt 26 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller hos allmän förvaltningsdomstol vid överklagande enligt 41 § första stycket 1 samma lag,

Rättshjälp genom offentligt biträde beviljas i mål eller ärende

1. hos allmän förvaltningsdomstol angående medgivande till fortsatt tvångsvård enligt 7, 9, 12 eller 14 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård och vid överklagande enligt 32 eller 33 § samma lag av beslut om intagning för tvångsvård eller om avslag på en begäran att tvångsvården skall upphöra, angående medgivande till fortsatt vård enligt 13 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, angående upphörande av sådan vård enligt 16 § samma lag, vid överklagande av beslut om rättspsykiatrisk vård enligt 18 § första stycket 1 eller 2 samma lag eller angående tillstånd eller återkallelse av tillstånd att vistas utanför vårdinrättningens område för den som genomgår rättspsykiatrisk vård med beslut enligt 31 kap. 3 § brottsbalken om särskild utskrivningsprövning,

2. hos allmän förvaltningsdomstol angående inskrivning eller utskrivning från vårdhem eller specialsjukhus enligt 35 § lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda,

3. angående beredande av vård enligt 2 eller 3 §, omedelbart omhändertagande enligt 6 §, upphörande av vård enligt 21 §, flyttningsförbud enligt 24 § eller upphörande av flyttningsförbud enligt 26 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller hos allmän förvaltningsdomstol vid överklagande enligt 41 § första stycket 1 samma lag,

4. hos allmän förvaltningsdomstol angående beredande av vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall eller angående omedelbart omhändertagande enligt 13 § samma lag.

5. angående avvisning enligt utlänningslagen (1989:529), dock inte hos polismyndighet, såvida inte utlännningen enligt 6 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen hållits i förvar längre än tre dagar,

6. angående utvisning enligt 4 kap. 3 § utlänningslagen,

7. angående utvisning enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll,

8. hos regeringen angående beslut enligt 11 § lagen om särskild utlänningskontroll,

9. angående hemsändande av utlämning med stöd av 12 kap. 3 § utlänningslagen,

10. angående förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 26 kap. brottsbalken,

11. angående verkställighet utomlands av frihetsberövande påföljd enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av brottmålsdom,

12. angående utlämning enligt lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling,

13. angående kastrering enligt lagen (1944:133) om kastrering, om giltigt samtycke till åtgärden ej lämnats,

4. hos allmän förvaltningsdomstol angående beredande av vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall eller angående omedelbart omhändertagande enligt 13 § samma lag,

5. *angående avvisning enligt utlänningslagen (1989:529), hos polismyndighet dock endast om utlännningen till följd av myndighetens beslut hållits i förvar längre än tre dagar med stöd av 6 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen och i anledning av särskild prövning enligt 7 kap. 17 § utlänningslagen dock endast om den särskilda ansökan bifallits enligt 7 kap. 19 § samma lag,*

6. angående utvisning enligt 4 kap. 3 § utlänningslagen,

7. angående utvisning enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll,

8. hos regeringen angående beslut enligt 11 § lagen om särskild utlänningskontroll,

9. angående hemsändande av utlämning med stöd av 12 kap. 3 § utlänningslagen,

10. angående förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 26 kap. brottsbalken,

11. angående verkställighet utomlands av frihetsberövande påföljd enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av brottmålsdom,

12. angående utlämning enligt lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling,

13. angående kastrering enligt lagen (1944:133) om kastrering, om giltigt samtycke till åtgärden ej lämnats,

14. hos allmän förvaltningsdomstol angående tillfälligt omhändertagande enligt 37 §, tvångsisolering enligt 38, 39 eller 41 § eller upphörande av tvångsisolering enligt 42 § smittskyddslagen (1988:1472).

14. hos allmän förvaltningsdomstol angående tillfälligt omhändertagande enligt 37 §, tvångsisolering enligt 38, 39 eller 41 § eller upphörande av tvångsisolering enligt 42 § smittskyddslagen (1988:1472).

Denna lag träder i kraft 1993-00-00.

Förteckning över remissinstanser som avgett yttrande över betänkandet Utlänningslagen – en partiell översyn (SOU 1993:24)

Prop. 1993/94:94
Bilaga 12

Efter remiss har yttrande över förslaget avgivits av Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Domstolsverket, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Kammarrätten i Jönköping, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Sundsvall, Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen, Statskontoret, Riksskatteverket, Statens invandrarverk, Utlänningsnämnden, Riksrevisionsverket, Svenska Röda korset, Sveriges advokatsamfund, Rädda Barnen, Svenska kyrkans församlingsnämnd, Sveriges frikyrkoråd, Svenska flyktingrådet och Caritas. Yttrande har vidare inkommit från Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd (FARR).

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna bestämmelser

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

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige enligt 3 kap. 1 § utlänningslagen (1989:529) (asylsökande),

2. har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av bestämmelserna i 2 kap. 4 a § utlänningslagen, eller

3. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl får vistas här medan ansökan prövas.

Den som omfattas av denna lag har inte rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen (1980:620) för förmåner av motsvarande karaktär.

2 § Statens invandrarverk har huvudansvaret för mottagandet av utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2. För detta ändamål driver Invandrarverket förläggningar. Invandrarverket får uppdra åt andra att driva förläggningar.

3 § Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 skall av Invandrarverket erbjudas plats på en förläggning. En utlänning som inte önskar utnyttja erbjuden plats skall ändå registreras vid en förläggning. Invandrarverket svarar sedan för att bistånd lämnas enligt bestämmelserna i denna lag.

Sysselsättning

4 § Invandrarverket skall i lämplig omfattning ge dem som avses i 1 § första stycket 1 och 2 sysselsättning genom undervisning i svenska språket, deltagande i skötseln av förläggningar och annan verksamhet som bidrar till att göra vistelsen meningsfull.

5 § Utlänningar som deltar i verksamhet som avses i 4 § skall inte anses som arbetstagare.

De skall dock likställas med arbetstagare vid tillämpning av 2 kap. 1–9 §§, 3 kap. 1–4 samt 7–13 §§, 4 kap. 1–4 samt 8–10 §§, 5 kap. 1–3 §§ och 7–9 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160).

Därvid skall vad i arbetsmiljölagen sägs om arbetsgivare gälla den som svarar för den verksamhet i vilken utlänningen deltar.

6 § Om utlänningar skall delta i verksamhet som drivs av någon annan än Invandrarverket skall skriftligt avtal om villkoren för verksamheten träffas mellan verket och den som driver verksamheten. Invandrarverket får uppdra åt andra att träffa sådana avtal.

7 § Strider en överenskommelse mellan en utlänning och den som tillhandahåller sysselsättning mot ett avtal enligt 6 § är överenskommelsen ogiltig.

8 § Bistånd enligt 13–19 §§ lämnas till utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 under förutsättning att de är registrerade vid en förläggning.

Utlänningar som vistas på förläggning har rätt till bistånd även efter det att de har beviljats permanent uppehållstillstånd om de inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun enligt en mellan Invandrarverket och kommunen träffad överenskommelse.

9 § Bistånd enligt 17–19 §§ lämnas till utlänningar som avses i 1 § första stycket 3. Bistånd lämnas dock inte, om ansökan avser endast en förlängning av ett tidigare tillstånd på i övrigt oförändrade villkor.

10 § Den som fyllt 18 år och som utan giltigt skäl vägrar att delta i verksamhet som avses i 4 § eller som genom att hålla sig undan försvårar utredningen i asylärendet har inte rätt till dagersättning enligt 17 §.

11 § Rätten till bistånd upphör

1. när uppehållstillstånd ges utom i fall som avses i 1 § första stycket 2 samt 8 § andra stycket,

2. när en ansökan om uppehållstillstånd har avslagits och ett beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas,

3. när utlänningen lämnar landet.

Rätten till bistånd kvarstår dock för den tid som skäligen behövs för verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning. Har Utlänningsnämnden meddelat beslut om inhibition med anledning av en ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 § tredje stycket utlänningslagen, kvarstår rätten till bistånd till dess Utlänningsnämnden meddelat slutligt beslut i ärendet.

12 § Den som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas har inte rätt till bistånd.

Förmåner

13 § Bistånd enligt denna lag lämnas i form av logi, bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag.

14 § Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och som inte själva ordnar bostad har rätt till logi på en förläggning.

15 § Den som har inkomst av förvärvsarbete eller som har annan inkomst eller egna tillgångar skall betala ett skäligt belopp som ersättning till Invandrarverket om han har logi på en förläggning. När kost ingår i inkvarteringen på en förläggning skall skälig ersättning betalas även för detta.

16 § Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och som på egen hand ordnar bostad har rätt till bidrag till bostadskostnad (bostadsersättning). Sådant bidrag får reduceras helt eller delvis för den som har inkomst av förvärvsarbete eller annan inkomst eller egna tillgångar.

17 § En utlänning som omfattas av denna lag och som saknar egna medel har rätt till bistånd för sin dagliga livsföring (dagersättning).

18 § Utöver logi eller bostadsersättning och dagersättning har utlänningen rätt till bistånd för särskilda behov (särskilt bidrag).

Prop. 1993/94: 94
Bilaga 13

19 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer fastställer grunder för de belopp som avses i 15–18 §§ samt grunderna för i vilka fall särskilt bidrag får beviljas.

Beslutande myndigheter

20 § Bistånd till den som är registrerad vid en förläggning beslutas och betalas ut av Invandrarverket. Invandrarverket får uppdra åt någon annan att svara för utbetalningen.

För utlännningar som avses i 1 § första stycket 3 skall biståndet beslutas och betalas ut av socialnämnden i den kommun där utlänningen vistas.

Rätt att föra talan

21 § Den som har fyllt 16 år har rätt att själv föra sin talan i mål eller ärenden enligt denna lag.

Delgivning

22 § I mål eller ärenden enligt denna lag får delgivning inte ske med tillämpning av 12 eller 15 § delgivningslagen (1970:428). I mål vid förvaltningsdomstol får dock delgivning ske enligt 15 § första stycket samma lag, om utlänningen har lämnat landet.

Överklagande av beslut

23 § Invandrarverkets eller socialnämndens beslut enligt denna lag får överklagas hos länsrätten.

Invandrarverkets beslut får överklagas hos länsrätten i det län där utlänningen vistades när beslutet fattades.

Beslut enligt denna lag får överklagas endast av den enskilde.

Beslut i fråga om bistånd enligt denna lag gäller omedelbart.

Statlig ersättning

24 § En kommun som har lämnat bistånd enligt denna lag har rätt till ersättning från staten för biståndet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994, då lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m.fl. skall upphöra att gälla. I fråga om beslut som har meddelats före den 1 juli 1994 skall dock lagen om bistånd åt asylsökande m.fl. gälla.

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1989:529)

dels att 2 kap. 5 och 8 §§ samt 8 kap. 10 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 2 kap. 4 a § och 7 kap. 17 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

4 a §

*Om en utlänning som söker
uppehållstillstånd med stöd av 2 kap.
4 § första stycket 2 eller 3 kap. be-
döms ha ett tillfälligt behov av skydd
här i landet får ett tidsbegränsat
uppehållstillstånd ges.*

*Om ett tidsbegränsat uppehållstill-
stånd har getts någon med stöd av
första stycket får ett tillstånd ges till
en utlänning som*

1. är barn under 20 år,

*2. är förälder till barn under 20
år, eller*

3. är make eller maka

*till den person som först beviljats
tillstånd.*

5 §¹

Om utlänningen befinner sig i Sverige när ansökan om uppehållstillstånd görs eller provas, får ansökan inte bifallas.

Detta gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till asyl här,

2. utlänningen skall återförena sig med en nära familjemedlem som är stadigvarande bosatt i Sverige och som han tidigare har sammanlevt med utomlands, eller

3. det annars finns särskilda skäl.

Om utlänningen skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft, får dock en ansökan om uppehållstillstånd från honom bifallas bara om ansökan grundar sig på omständigheter som inte har prövats förut i ärendet om hans avvisning eller utvisning och om

1. utlänningen har rätt till asyl här, eller

¹Senaste lydelse 1992:1165, som träder i kraft den dag regeringen bestämmer. Ändringen enligt 1992:1165 förutsätts träda i kraft före den nu föreslagna ändringen.

2. *det annars finns synnerliga skäl av humanitär art.*

2. *ett genomförande av avvisningen eller utvisningen skulle innebära fara för utlänningens liv eller bestående men för hans psykiska eller fysiska hälsa.*

Regeringen får föreskriva att en ansökan om uppehållstillstånd får bifallas även i andra fall än som anges i andra stycket, om det följer av en överenskommelse med främmande stat.

8 §²

Att regeringen eller utlänningsnämnden i vissa fall kan besluta om tillstånd framgår av 7 kap. 5, 11 och 16 §§.

Att regeringen eller Utlänningsnämnden i vissa fall kan besluta om tillstånd framgår av 7 kap. 5, 11, 16 och 17 §§.

7 kap.

17 §

Ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 § tredje stycket ges in till och prövas av Utlänningsnämnden.

I ansökan skall sökanden uppgge

- 1. det beslut ansökan avser,*
- 2. de förhållanden som den grundas på, och*
- 3. skälet till att uppgifterna inte lämnats tidigare.*

Handlingar som åberopas skall bifogas ansökan.

8 kap.³

10 §

Vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd från en utlänning som skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft, får *Statens invandrarverk* besluta om inhibition av det tidigare meddelade beslutet.

Vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd från en utlänning som skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft, får *Utlänningsnämnden* besluta om inhibition av det tidigare meddelade beslutet.

Regeringen får, vid prövning av en fråga om upphävande av en domstols dom eller beslut om utvisning, besluta om inhibition av det tidigare meddelade beslutet.

²Senaste lydelse 1991:1573.

³Senaste lydelse 1991:573.

Om det finns särskilda skäl, får
Invandrarverket *också* i andra fall *än*
som angetts i första stycket besluta
om inhibition.

Om det finns särskilda skäl får
Invandrarverket i andra fall besluta
om inhibition.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994.

2. En ansökan enligt 2 kap. 5 § tredje stycket som före ikraftträdandet
getts in till Statens invandrarverk skall handläggas enligt äldre föreskrifter.

Härigenom föreskrivs att 3 § socialtjänstlagen (1980:620)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver.

Detta innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.

I fråga om den som omfattas av lagen (1994:000) om mottagande av asylsökande m.fl. finns särskilda bestämmelser i den lagen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994.

¹Lagen omtryckt 1988:871.

Härigenom föreskrivs att 41 och 43 §§ rättshjälpslagen (1972:429)¹ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

41 §

Rättshjälp genom offentligt biträde beviljas i mål eller ärende

1. hos allmän förvaltningsdomstol angående medgivande till fortsatt tvångsvård enligt 7, 9, 12 eller 14 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård och vid överklagande enligt 32 eller 33 § samma lag av beslut om intagning för tvångsvård eller om avslag på en begäran att tvångsvården skall upphöra, angående medgivande till fortsatt vård enligt 13 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, angående upphörande av sådan vård enligt 16 § samma lag, vid överklagande av beslut om rättspsykiatrisk vård enligt 18 § första stycket 1 eller 2 samma lag eller angående tillstånd eller återkallelse av tillstånd att vistas utanför vårdinrättningens område för den som genomgår rättspsykiatrisk vård med beslut enligt 31 kap. 3 § brottsbalken om särskild utskrivningsprövning,

2. hos allmän förvaltningsdomstol angående inskrivning i eller utskrivning från vårdhem eller specialsjukhus enligt 35 § lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda,

3. angående beredande av vård enligt 2 eller 3 §, omedelbart omhändertagande enligt 6 §, upphörande av vård enligt 21 §, flyttningsförbud enligt 24 § eller upphörande av flyttningsförbud enligt 26 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller hos förvaltningsdomstol vid överklagande enligt 41 § första stycket 1 samma lag,

4. hos allmän förvaltningsdomstol angående beredande av vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall eller angående omedelbart omhändertagande enligt 13 § samma lag,

5. angående avvísning enligt utlänningslagen (1989:529), dock inte hos polismyndighet, såvida inte utlänningslagen enligt 6 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen hållits i förvar längre än tre dagar,

6. angående utvisning enligt 4 kap. 3 § utlänningslagen,

7. angående utvisning enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll,

7. angående utvisning och anmälningsplikt enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll,

8. angående uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 § tredje stycket utlänningslagen, om Utlänningsnämnden meddelat beslut om inhibition i ärendet om avvísning eller utvisning,

8. hos regeringen angående beslut enligt 11 § lagen om särskild utlänningskontroll,

9. hos regeringen angående beslut enligt 11 § lagen om särskild utlänningskontroll,

¹Lagen omtryckt 1993:9.

9. angående hemsändande av utlännning med stöd av 12 kap. 3 § utlänningslagen,

10. angående förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 26 kap. brottsbalken,

11. angående verkställighet utomlands av frihetsberövande påföljd enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. eller lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom,

12. angående utlämning enligt lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling,

13. angående kastrering enligt lagen (1944:133) om kastrering, om giltigt samtycke till åtgärden ej lämnats,

14. hos allmän förvaltningsdomstol angående tillfälligt omhändertagande enligt 37 §, tvångsisolering enligt 38, 39 eller 41 § eller upphörande av tvångsisolering enligt 42 § smittskyddslagen (1988:1472).

10. angående hemsändande av utlännning med stöd av 12 kap. 3 § utlänningslagen,

11. angående förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 26 kap. brottsbalken,

12. angående verkställighet utomlands av frihetsberövande påföljd enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. eller lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom,

13. angående utlämning enligt lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling,

14. angående kastrering enligt lagen (1944:133) om kastrering, om giltigt samtycke till åtgärden ej lämnats,

15. hos allmän förvaltningsdomstol angående tillfälligt omhändertagande enligt 37 §, tvångsisolering enligt 38, 39 eller 41 § eller upphörande av tvångsisolering enligt 42 § smittskyddslagen (1988:1472).

43 §

Rättshjälp genom offentligt biträde beviljas efter ansökan eller då annars anledning föreligger. Ansökan får göras av den som kan beviljas rättshjälp och i mål eller ärende som anges i 41 § 1 även av annan som får föra talan i målet eller ärendet.

Rättshjälp beviljas och biträde förordnas av den myndighet som handlägger målet eller ärendet. Dock ankommer prövningen i ärende hos socialnämnd eller social distrikts-

Rättshjälp beviljas och biträde förordnas av den myndighet som handlägger målet eller ärendet. Dock ankommer prövningen i ärende hos socialnämnd eller social distrikts-

nämnd enligt 41 § 3 på länsrätten, i ärende som avses i 41 § 13 på Rättshjälpsmyndigheten, i ärende hos polismyndighet enligt 41 § 5 på Rättshjälpsmyndigheten, om ansökan om rättshjälp skall avslås, i ärende hos polismyndighet enligt 41 § 12 på länsrätten samt i ärende hos regeringen på departements-tjänsteman som regeringen bestämmer.

Har myndigheten skilt målet eller ärendet från sig, äger under tiden till dess talan fullföljts eller tiden för fullföljd utgått andra stycket motsvarande tillämpning.

Rättshjälp utgår även när talan fullföljs eller meddelat beslut underställs annan myndighets prövning eller saken överlämnas till annan myndighets avgörande.

Har rättshjälp beviljats i ärende vari beslutas om avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen (1989:529) eller om utvisning enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll gäller rättshjälpen till dess verkställighet av beslutet skett eller frågan om verkställighet förfallit.

Ansökan om rättshjälp genom offentligt biträde ges in till den myndighet som handlägger målet eller ärendet. Gäller ansökan ärende som avses i 41 § 13, ges dock ansökan in till Rättshjälpsmyndigheten.

Myndighet som inte själv får bevilja rättshjälpen skall till behörig myndighet med eget yttrande överlämna ingiven ansökan med därvid fogade handlingar eller anmäla behovet av offentligt biträde.

nämnd enligt 41 § 3 på länsrätten, i ärende som avses i 41 § 14 på Rättshjälpsmyndigheten, i ärende hos polismyndighet enligt 41 § 5 på Rättshjälpsmyndigheten, om ansökan om rättshjälp skall avslås, i ärende hos polismyndighet enligt 41 § 13 på länsrätten samt i ärende hos regeringen på departements-tjänsteman som regeringen bestämmer.

Ansökan om rättshjälp genom offentligt biträde ges in till den myndighet som handlägger målet eller ärendet. Gäller ansökan ärende som avses i 41 § 14, ges dock ansökan in till Rättshjälpsmyndigheten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994.

Lagrådet

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1993-11-08

Närvarande: justitierådet Per Jermsten, justitierådet Lars Å. Beckman, regeringsrådet Sigvard Holstad.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 14 oktober 1993, varvid statsrådet Friggebo varit föredragande, har regeringen för Lagrådets yttrande överlämnat förslag till

1. lag om mottagande av asylsökande m.fl.,
2. lag om ändring i utlänningslagen (1989:529),
3. lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620),
4. lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Bengt Ranland.

Förslagen föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

Förslag till lag om mottagande av asylsökande m.fl.

10 §

Enligt 8 § lämnas bistånd enligt 13–19 §§ åt vissa kategorier utlänningar. Av 17 § framgår att en utlänning som omfattas av lagen och som saknar egna medel har rätt till bistånd för sin dagliga livsföring. Detta bistånd utgår i form av dagersättning. I 1 § andra stycket föreskrivs att den som omfattas av lagen inte har rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen (1980:620) för förmåner av motsvarande karaktär.

Vid föredragningen inför Lagrådet har upplysts att det är avsett att dagersättning skall utgå med olika belopp beroende bl.a. på om flyktingen själv svarar för sin mathållning eller om han får fri kost genom Invandrarverkets försorg. En sådan ordning tillämpas redan i dag enligt bestämmelser i lagen om bistånd åt asylsökande m.fl. och den till den lagen knutna förordningen i samma ämne. Enligt dessa bestämmelser utgår f.n. s.k. dagbidrag till ensamstående med 69 kronor per dag vid egen mathållning och med 23 kronor per dag när utlänningen har fri kost.

I 10 § föreskrivs att den som fyllt 18 år och som utan giltigt skäl vägrar att delta i verksamhet som avses i 4 § (sysselsättning i form av deltagande i svenskundervisning m.m.) inte har rätt till dagersättning enligt 17 §. Det samma skall enligt 10 § gälla för den som genom att hålla sig undan försvårar utredningen i asylärendet.

Av motiven framgår att beslut enligt förevarande paragraf om indragning av dagersättning avses gälla för viss tid samt att denna tid är tänkt att bestämmas med utgångspunkt i "tidigare frånvaro". Det har vid föredragningen inför Lagrådet upplysts att dagersättning liksom f.n. dagbidrag,

normalt skall utges förskottsvis för en tid av fjorton dagar eller en månad. Som exempel på vad som skall kunna godtas som "giltigt skäl" nämns i motiven "hög ålder, sjukdom eller omsorg om egna barn". Det framstår emellertid som sannolikt att det inte sällan kan finnas delade meningar om viss anbefalld sysselsättning eller verksamhet både är sådan som avses i 4 § och därtill lämplig för den enskilde eller huruvida en åberopad bevekelsegrund för att inte delta däri utgör "giltigt skäl". Eftersom det enligt ett annat uttalande i motiven vidare kan antas, att ett beslut om indragning av dag ersättning främst kommer att bli aktuellt för den som mer systematiskt och regelbundet undandrar sig att delta i sådan verksamhet, finns det samtidigt skäl förutsätta att beslut om indragning inte sällan kommer att omfatta betydligt längre tid än några få dagar.

Redan för dem som är tillförsäkrade kost genom Invandrarverkets försorg kan ett beslut enligt förevarande paragraf på grund av det anförda i allmänhet väntas bli mycket kännbart. Enligt 17 § skall bidraget således utgöra ett bistånd till vederbörandes dagliga livsföring. – Det finns här anledning hänvisa till att det remitterade utredningsförslaget (SOU 1992:133), som i denna del innebar att beslutet skulle gälla en reduktion av dagersättningen med omkring 10 kronor per dag, under remissbehandlingen utsattes för kritik i samma riktning. – Beträffande dem som med sina dagersättningar också skall svara för sin kost framstår förslaget – i kombination med bestämmelsen i 1 § andra stycket som innebär att vederbörande samtidigt är utestängd från bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen som helt oacceptabelt. Det utgör därtill en anmärkningsvärd avvikelse från den grundläggande rättsprincipen, att i görigaste mån behandla alla lika.

På grund av det anförda avstyrker Lagrådet att förslaget i denna del läggs till grund för lagstiftning. I den mån intentionerna bakom förslaget skall tillgodoses bör en lösning i stället sökas i enlighet med det i betänkandet framlagda förslaget, nämligen med en för alla berörda utlänningar i stort sett lika kännbar sanktion.

Från nu angivna utgångspunkter skulle 10 § kunna ges t.ex. följande lydelse.

"För den som fyllt 18 år och som utan giltigt skäl vägrar att delta i verksamhet som avses i 4 § eller som genom att hålla sig undan försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd kan dagersättning enligt 17 § nedsättas, dock ej till den del den är avsedd att täcka utgifter för egen mathållning."

11 §

I paragrafen som i huvudsak motsvarar 5 § lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m.fl. anges att rätten till bistånd upphör bl.a. när en ansökan om uppehållstillstånd har avslagits och ett beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas. Rätten till bistånd kvarstår dock för den tid som skäligen behövs för verkställigheten av beslutet. En nyhet är en föreskrift att, om Utlänningsnämnden meddelat inhibition med anledning av en s.k. ny an-

sökan, rätten till bistånd kvarstår till dess Utlänningsnämnden meddelar slutligt beslut i ärendet.

Vid föredragningen inför Lagrådet har upplysts att den tid som behövs för verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut och för vilken rätten till bistånd får kvarstå är en schablonmässigt bestämd tid; f.n. uppgår den till ca fyra veckor. Det har i remissen ansetts rimligt att rätten till bistånd kvarstår också när Utlänningsnämnden prövar en ny ansökan om uppehållstillstånd under förutsättning att Utlänningsnämnden meddelat inhibition av verkställigheten Enligt Lagrådets mening bör i ett sådant fall rätten till bistånd gälla även efter det att Utlänningsnämnden avgjort ärendet under den tid som skäligen behövs för verkställighet av det nya beslutet om avvisning eller utvisning. Paragrafens andra stycke bör utformas i enlighet härmed. Även en smärre formell justering bör göras i lagtexten. Lagrådet förordar att paragrafen ges följande lydelse.

"Rätten till bistånd upphör

1. när uppehållstillstånd ges utom i fall som avses i 1 § första stycket 2 samt 8 § andra stycket,
2. när en ansökan om uppehållstillstånd har avslagit och ett beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas,
3. när utlänningen lämnar landet.

I fall som avses i första stycket 2 kvarstår dock rätten till bistånd för den tid som skäligen behövs för verkställigheten av beslutet om avvisning eller utvisning. Har Utlänningsnämnden meddelat beslut om inhibition med anledning av en ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 § tredje stycket utlänningslagen, räknas tiden från det Utlänningsnämnden meddelat slutligt beslut i ärendet."

20 §

I första stycket anges att bistånd till den som är registrerad vid en förläggning beslutas och betalas ut av Invandrarverket samt att verket får uppdra åt någon annan att svara för utbetalningen. Andra stycket gäller utlänningar som avses i 1 § första stycket 3. För dessa sägs att biståndet beslutas och betalas ut av socialnämnden i den kommun där utlänningen vistas.

Såvitt gäller det väsentliga innehållet i första stycket, nämligen att Invandrarverket skall besluta om bistånd för utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2, så framgår detta redan av sista meningen i 3 §, i vilken det anges att verket svarar för att biståndet lämnas enligt lagen till dessa utlänningar. Det framstår vidare som onödigt att belasta lagen med särskilda föreskrifter om hur utbetalning av bistånd enligt 15-18 §§ skall verkställas.

Mot bakgrund av det anförda synes första stycket i förevarande paragraf kunna undvaras. Andra stycket kan med fördel få sin plats som ett andra stycke i 3 §, med den justeringen att uttrycket "beslutas och betalas ut" ersätts med ordet "lämnas".

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Vid protokollet

Justeras

Prop. 1993/94: 94

Bilaga 14

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 25 november 1993

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden Friggebo, Johansson, Hörnlund, Olsson, Svensson, Dinkelspiel, Thurdin, Wibble, Björck, Davidson, Könberg, Odell, Lundgren, Unckel, P. Westerberg, Ask

Föredragande: statsrådet Friggebo

Regeringen beslutar proposition 1993/94: 94 Mottagande av asylsökande m.m.

4