Ref KB Occ

Mottagandet av asylsökande och flyktingar

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU 1992:133

Betänkande av utredningen om mottagandet av asylsökande och flyktingar

Ref KB Occ

Mottagandet av asylsökande och flyktingar

SOU 1992:133

Betänkande av utredningen om mottagandet av asylsökande och flyktingar

Statens offentliga utredningar
1992:133
Kulturdepartementet

Mottagandet av asylsökande och flyktingar

Betänkande av utredningen om mottagandet
av asylsökande och flyktingar
Stockholm 1992

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1992

ISBN 91-38-13243-5
ISSN 0375-250X

Till
Chefen för Kulturdepartementet

Genom beslut den 5 mars 1992 bemyndigade regeringen chefen för Kulturdepartementet att tillkalla en särskild utredare. Utredarens uppgift skulle vara att göra en översyn av mottagandet av asylsökande och flyktingar.

Med stöd av bemyndigandet förordnades som särskild utredare direktören Monica Werenfels-Röttorp (fr.o.m. den 26 maj 1992). Till experter förordnades sekreteraren Tommy Holm, avdelningschefen Lena Häll-Eriksson och departementsrådet Lars G. Johansson.

Sekreterare i kommittén har varit kanslirådet Bengt Ranland (fr.o.m. den 1 juni 1992) och förläggningschefen Anne-Marie Norén Offerman (fr.o.m. den 15 augusti 1992).

Jag överlämnar härmed mitt betänkande (SOU 1992:133) Mottagandet av asylsökande och flyktingar.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm den 17 december 1992

Monica Werenfels-Röttorp

/Bengt Ranland
Anne-Marie Norén Offerman

Innehåll

Sammanfattning 7

1 Utredningens uppdrag och arbete 23

2 Bakgrund 25
2.1 Mottagandet av asylsökande och flyktingar – nuvarande regelsystem 25
2.1.1 Allmänt 25
2.1.2 Utredningsslussen 27
2.1.3 Förläggningen 29
2.1.4 Mottagning i kommun 34
2.1.5 Ekonomiskt bistånd och ersättning till kommunerna 34
2.1.6 Hälso- och sjukvård för asylsökande 40
2.1.7 Möjligheterna för asylsökande att arbeta under väntetiden 41
2.2 Det nuvarande mottagningssystemet – en praktisk beskrivning av hur en asylsökande tas emot 42
2.2.1 Asylansökan vid gränsen 42
2.2.2 Asylansökan efter inresan 44
2.2.3 Närmare om förhållandena på en utredningssluss 45
2.2.4 Närmare om förhållandena på en förläggning 48
2.2.5 Förläggning i kommunal regi 53
2.2.6 Utplacering av flyktingar i kommun 55
2.3 Tidigare ännu ej genomförda förslag 57
2.3.1 Mångfald och samverkan i flyktingmottagandet – frivilliga organisationers roll 57
2.3.2 Introduktionsersättning för flyktingar 58
2.3.3 Meningsfull vistelse på asylförläggning 60
2.4 Statistiska uppgifter om asylsökande och flyktingar – kostnader för nuvarande mottagande 61
2.4.1 Statistik 61
2.4.2 Kostnader 68
2.5 Mottagandet av asylsökande i några andra länder 84

3 Behovet av förändringar 93

4 Överväganden och förslag 97
4.1 Allmänna utgångspunkter 97
4.2 Hur mycket får asylsökande och flyktingar kosta 109

4.2.1 Allmänt 109
4.2.2 Invandrarpolitiska mål 110
4.2.3 Invandrarverkets mål 111
4.2.4 Slutsatser 116
4.3 Mottagningssystemet – en del av signalsystemet 118
4.4 Förläggningar för asylsökande - egen regi och entreprenad 125
4.4.1 Allmänt 125
4.4.2 Förläggningar på entreprenad 126
4.4.3 Vilka är företagen som skall driva förläggningar 132
4.4.4 Avknoppning 134
4.4.5 Schablonbidrag till kommuner som tar emot asylsökande 137
4.4.6 Myndighetsutövning på utredningsslussar och förläggningar 140
4.5 Möjligheterna för asylsökande att bo utanför förläggningssystemet 143
4.5.1 Allmänt 143
4.5.2 Nuvarande regler 143
4.5.3 Ekonomiskt bistånd 145
4.5.4 Asylsökandes faktiska möjligheter att bo i en kommun 146
4.5.5 För och emot förläggningsboende 148
4.5.6 Kostnader 158
4.5.7 Huvudmannaskap 159
4.6 Arbete och sysselsättning för asylsökande 159
4.7 Hälso- och sjukvård för asylsökande 165
4.8 Mottagandet av flyktingar i kommun – frivilliga organisationers roll 169
4.9 Ekonomiskt bistånd till asylsökande och flyktingar 173
4.9.1 Nivån på biståndet 173
4.9.2 Utbetalning av bistånd 175
4.9.3 Lån i stället för bidrag 177
4.10 Barn som asylsökande och flyktingar 182
4.11 Asylsökandes möjligheter att delta i svenskundervisning för invandrare (sfi) 187

5 Ekonomiska konsekvenser av de framlagda förslagen 189

6 Upprättade författningsförslag 191

Bilaga 1 Kommittédirektiv 203

Sammanfattning

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 utredningsslussar 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 misstanke 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 att svara för de asylsökandes vistelse under väntetiden. De asylsökande har genom överenskommelsen fått anknytning till kom-

munen 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 iaktta 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.

Möjligheterna för asylsökande att bo utanför förläggningssystemet

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.

Arbete och sysselsättning för asylsökande

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 överlåts 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 – frånsett 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.

Ekonomiskt bistånd till asylsökande

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. Däremot 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.

Själv 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 penningsummor. 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 asylärendet 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. Skol*plikt* 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 kritiseras 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.

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 förläggningsverksamheten 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 Utredningens uppdrag och arbete

Det nuvarande systemet för mottagande av asylsökande och flyktingar har i sin helhet gällt endast under ca tre år. Det har i jämförelse med tidigare ordning inneburit vissa fördelar. Samtidigt har systemet upplevts som i vissa avseenden stelbent och byråkratiskt. Vistelsetiderna på förläggning har blivit alltför långa och hela systemet har blivit mycket kostsamt. Mot denna bakgrund beslöt regeringen den 5 mars 1992 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av mottagandet av asylsökande och flyktingar. Det är denna utredning som anförtrotts mig.

Enligt direktiven skall jag föreslå de regeländringar samt övriga förändringar som behövs för att motverka långa vistelsetider på förläggningar och för att göra mottagandet mer flexibelt. Ett mål bör enligt direktiven vara att de asylsökande i större utsträckning än i dag själva bör kunna välja sitt boende och ordna sina förhållanden. Ett annat mål bör vara att minska kostnaderna för mottagandet av asylsökande. Vidare skall utredaren undersöka hur frivilligorganisationer, privata företag och kommuner skall kunna få en ökad roll för att driva förläggningar och andra former av boende för asylsökande liksom hur frivilligorganisationer skall kunna ta över en del av de uppgifter i flyktingmottagandet som i dag ligger på kommunerna.

Direktiven (Dir. 1992.25) återges i sin helhet i *bilaga 1*.

Jag har fortlöpande sammanträffat med de sakkunniga i utredningen. Jag har vidare gjort studiebesök vid utredningsslussar och förläggningar och sammanträffat med ett stort antal anställda inom Invandrarverkets nuvarande förläggningsverksamhet. Vidare har jag sammanträffat med företrädare för en rad frivilligorganisationer liksom med företrädare för UNHCR.

Tillsammans med sekretariatet och de sakkunniga har jag företagit en studieresa till Tyskland.

Jag har den 12 november 1992 avgivit yttrande över betänkandet (SOU 1992:69) Meningsfull vistelse på asylförläggning.

Jag har informerat de fackliga organisationerna om mitt arbete.

2 Bakgrund

2.1 Mottagandet av asylsökande och flyktingar – nuvarande regelsystem

2.1.1 Allmänt

Beskrivningen av nuvarande förhållanden bygger delvis på redogörelsen i betänkandet (SOU 1992:69) Meningsfull vistelse på asylförläggning, avgivet i juli 1992 av utredningen om arbete för asylsökande.

Den nuvarande ordningen för mottagande av asylsökande och flyktingar innebär 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 utredningsslussar och förläggningar för asylsökande och skall träffa överenskommelser med kommunerna om mottagande av flyktingar.

Med asylsökande avses i det följande en person som här i landet sökt uppehållstillstånd och som grund för sin ansökan åberopat någon form av politiska skäl. Enligt utlänningslagen (1989:529) har en utlänning rätt till asyl här om han är flykting enligt Genève-konventionens bestämmelser om skydd för flyktingar. Dessa bestämmelser finns också intagna i den svenska utlänningslagen. Men en utlänning har också rätt till asyl om han är krigsvägrare eller om han, utan att vara flykting, inte vill återvända till sitt hemland på grund av de politiska förhållandena där och kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta (s.k. de factoflykting). Asylrelaterade uppehållstillstånd ges också inom ramen för tillämpningen av den bestämmelse i utlänningslagen som säger att uppehållstillstånd får ges till en utlänning som av humanitära skäl vill bosätta sig här. Det rör sig här oftast om personer som inte har någon rätt till asyl men som tvingats lämna sitt hemland på grund av de oroliga förhållandena där, exempelvis inbördeskrig.

Det sagda innebär att det i realiteten finns fyra olika kategorier som kan få uppehållstillstånd på någon form av asylrelaterade skäl, nämligen

1. konventionsflyktingar (3 kap. 1 § 1 utlänningslagen /UtlL/)
2. krigsvägrare (3 kap. 1 § 2 UtlL)
3. de factoflyktingar (3 kap. 1 § 3 UtlL) samt
4. politiskt-humanitära skäl (2 kap. 4 § 2 UtlL).

När man talar om flyktingmottagande brukar man avse mottagande av personer som fått tillstånd att stanna här i landet på någon av de fyra ovan uppräknade grunderna. Ofta brukar man också inbegripa de nära anhöriga för vilka s.k. schablonersättning kan utgå (jfr avsnitt 2.1.5 *Flyktingar*). I mottagningssammanhang används således begreppet "flykting" i en betydligt vidare bemärkelse än i utlänningslagen. Endast en mindre del av de asylsökande som får stanna får status som konventionsflyktingar, de allra flesta beviljas tillstånd som de factoflyktingar eller av politiskt-humanitära skäl.

Hur den nuvarande ordningen för mottagande av asylsökande och hantering av asylärenden är tänkt att fungera framgår av prop. 1988/89:105 om ny organisation, hantering av asylärenden och resurser för Statens invandrarverk m.m. Föredragande statsrådet uttalar där (s. 5 f) att ordningen från den 1 juli 1989 skall vara följande.

"– Asylsökande skall normalt hänvisas till en s.k. utredningssluss där asylutredningen görs. Till dessa utredningsslussar, där de sökande bor under utredningen, koncentreras polisens utredningsresurser så att utredningen normalt skall kunna genomföras inom två veckor från ansökan.

– Personal från Invandrarverket skall i direkt anslutning till polisens utredning göra en sortering i klara ärenden och andra ärenden samt omgående fatta beslut i de klara ärendena.

– I ärenden som inte är så klara att det är möjligt att ge den sökande tillstånd redan vid utredningsslussen eller att direkt avvisa vederbörande, skall Invandrarverket normalt fatta beslut senast inom sex veckor från det att polisens utredning är slutförd. Detta förutsätter att den asylsökandes offentliga biträde utan dröjsmål kommer in med yttrande.

– En asylsökande som inte har en bostad ordnad hos någon nära anhörig inkvarteras på s.k. asylförläggning till dess att frågan om han får stanna i landet är slutgiltigt avgjord."

Det finns f.n. fyra. utredningsslussar som ligger i Malmö, Mölndal (Sagåsen), Flen och Upplands Väsby (Carlslund). På grund av den stora tillströmningen av asylsökande under år 1992 finns dessutom ett antal annex till varje utredningssluss. Vidare finns ett tjugotal s.k. fasta förläggningar och ett mycket stort antal tillfälliga.

Invandrarverket är organiserat i fyra regioner för mottagandet av asylsökande och flyktingar, Region Syd (Alvesta), Region Väst (Mölndal), Region Öst (Flen) och Region Nord (Sundsvall). Som synes stämmer regionkontorens lokalisering inte helt överens med de fyra utredningsslussarnas. Invandrarverkets centrala förvaltning är förlagd till Norrköping. Regionkontoren svarar för det direkta samarbetet med kommunerna. De tecknar överenskommelser med kommunerna om ett organiserat flyktingmottagande för ett visst antal flyktingar per år utifrån den planeringsnivå som fastställs av Invandrarverket i Norrköping. Varje överenskommelse anger det antal flyktingar som kommunen planerar att ta emot under överenskommelsens giltighetstid. Nästan alla landets kommuner är engagerade i flyktingmottagandet.

2.1.2 Utredningsslussen

När en utlänning söker asyl direkt vid inresan i Sverige gör polisen en kort grundutredning i ärendet. Om det är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller skall beviljas på någon annan grund får polisen besluta om avvisning med omedelbar verkställighet. Sådana beslut verkställs i regel omgående och utlänningen sitter ofta i förvar under någon eller några dagar från inresan tills verkställighet kan ske.

I det stora flertalet fall kan emellertid inte den bedömningen göras att det är *uppenbart* att det inte finns grund för asyl. Dessa asylsökande tas efter grundutredningen i regel emot på någon av de fyra utredningsslussarna där de får bo under den tid ytterligare utredning görs. Invandrarverket svarar från den 1 juli 1992 för den asylutredning som görs på utredningsslussen. Tidigare gjordes som framgått även denna utredning av polisen. I anslutning till utredningsslussen finns vidare personal från Invandrarverket som beslutar i asylärendet. Syftet med utredningsslussarna är att bereda de asylsökande inkvartering under den första tiden i Sverige och att koncentrera denna in-

kvartering till ett fåtal ställen för att underlätta en snabb och tillförlitlig handläggning av asylärendena.

När den nya ordningen för hantering av asylärenden lades fast utgick planeringen från en tillströmning av ca 20 000 asylsökande per år. Under hösten 1989 ökade emellertid antalet asylsökande mycket kraftigt så att antalet för budgetåret 1989/90 kom att uppgå till ca 40 000. De mål som satts upp för utrednings- och handläggnings tider och för vistelsetider på slussar och förläggningar kom därför aldrig att uppnås. Trots resursförstärkningar till såväl polisen som Invandrarverket har målsättningarna inte heller därefter kunnat nås. Det beror främst på att antalet asylsökande fortsatt att öka. Budgetåret 1991/92 uppgick antalet asylsökande således till ca 55 000.

Det är endast i undantagsfall som vistelsetiden på utredningsslussen kunnat hållas till avsedda två veckor. Vistelsetiden på utredningssluss har genomsnittligt uppgått till minst en månad. Det är också endast i absoluta undantagsfall som beslut i ärendet kunnat meddelas medan sökanden varit kvar på slussen.

Under tiden på utredningsslussen får den asylsökande information om gällande rutiner för vistelsen där, om handläggningen av asylansökan och om vad som i övrigt gäller i fråga om flyktingmottagandet. Det erbjuds också hälsoundersökning. Vidare anordnas vissa fritidsaktiviteteter men däremot förekommer inte någon form av undervisning i exempelvis svenska; detta med hänsyn till den korta tid vistelsen på slussen är avsedd att vara.

När utredningen är klar anvisas asylsökande plats på en förläggning. I det fåtal fall där uppehållstillstånd beviljats anvisas sökanden om möjligt en tillfällig eller permanent bostad i en kommun. Placering i kommun kan dock oftast inte ordnas omgående utan de få som beviljats uppehållstillstånd under tiden på utredningsslussen får i allmänhet också anvisas plats på en förläggning i avvaktan på kommunplacering.

En utlänning som inte söker asyl i samband med inresan utan först efter någon tids vistelse här skall av polisen eller kommunen anvisas plats på en utredningssluss. Kommunen kan dock låta den asylsökande stanna kvar i kommunen och där vänta på beslut om det finns särskilda skäl för detta, exempelvis om sökanden kan bo hos en nära anhörig.

För att en asylsökande skall kunna få någon form av bidrag om han inte vistas på en utredningssluss eller förläggning krävs i praktiken godkännande av såväl Invandrarverket som kommunen. Inget hindrar dock en asylsökande från att bo var han vill under förutsättning att sökanden själv eller med hjälp av släktingar eller vänner kan svara helt för sin egen försörjning. Jag återkommer i nästa avsnitt, 2.2, till de närmare förutsättningarna för att en asylsökande under väntetiden skall kunna bo annat än på utredningssluss eller förläggning.

2.1.3 Förläggningen

Efter tiden på utredningsslussen får den asylsökande som nämnts flytta till en förläggning i väntan på beslut i asylärendet. Den som beviljats tillstånd vistas normalt någon tid på förläggningen i avvaktan på besked om bosättning i en kommun.

Vistelsen på förläggningen kan bli långvarig. De som sommaren 1992 flyttade ut från förläggning till en kommun hade genomsnittligt vistas sammantaget ca 1 1/2 år på utredningssluss och förläggning.

De långa vistelsetiderna på förläggning beror främst på långa handläggningstider i asylärendet men också på svårigheter att snabbt ordna en kommunplats. Hinder för en snabb utplacering i kommun kan vara svårigheter att hitta en kommun som kan erbjuda såväl service på aktuellt språk (de flesta kommuner tar emot asylsökande endast från ett fåtal språkgrupper) som bostad av lämplig storlek. Det kan exempelvis ibland vara svårt att hitta bostäder såväl åt stora barnfamiljer som åt ensamstående. Handikappade flyktingar och barn utan vårdnadshavare är grupper som det kan vara särskilt svårt att finna kommunplatser för.

Utplaceringen fördröjs ofta också av vad som kan kallas "byråkratiska hinder". Beslut i tillståndsärendet expedieras inte alltid så snabbt som vore önskvärt. Folkbokföringen, inberäknat att sökanden skall få de fyra sista siffrorna i personnumret, tar ofta alltför lång tid. Och utan fullständigt personnummer kan någon utplacering normalt inte ske. Beslut om lån till hemutrustning fattas visserligen i regel snabbt men kan ändå bidra ändå till fördröjningen.

I princip samma regler och samma rätt till bistånd gäller för alla, såväl asylsökande som personer med uppehållstillstånd, som vistas på en förläggning – utom såvitt gäller rätten att arbeta. Möjligheterna

för asylsökande att arbeta behandlas närmare i avsnitt 2.1.7. Den som beviljats uppehållstillstånd och är kvar på en förläggning har självfallet också rätt att arbeta. Eftersom utflyttning till en kommun i sistnämnda fall förutsätts komma att ske inom kort kan flyktingen dock i regel inte få något arbete på förläggningsorten – såvida det inte rör sig om något mycket kortvarigt arbete. De flesta arbetsgivare vill inte anställa någon som kanske kommer att flytta från orten inom några dagar.

På förläggningen 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 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 självhushåll ingår fri mat i vistelsen. Dagbidraget utgår då med ett lägre belopp.

Under tiden på förläggningen får de asylsökande information om det svenska samhället och om de lokala förhållandena på förläggningsorten. De som fått uppehållstillstånd informeras om innebörden av det kommunala mottagandet. De vuxna erbjuds sysselsättning enligt riktlinjer för meningsfull vistelse (jfr nedan), inklusive svenskundervisning, och barn får börja skola. Barnens första tid där ägnas till största delen åt studier i svenska. På förläggningen erbjuds också verksamhet för föräldrar med barn. Särskilda aktiviteter ordnas för sexåringar och skolbarn. Barntillsyn finns för ensamstående föräldrar som deltar i svenskundervisning.

Tolkar finns för kontakterna med myndigheter och sjukvård. De som inte genomgått hälsoundersökning på utredningsslussen erbjuds att göra denna på förläggningen. Tillgång till akut sjukvård finns. På förläggningen utreds också asylsökandens aktuella situation i fråga om behov och önskemål under förläggningsvistelsen. När tillstånd beviljats kartläggs utbildning och arbetslivserfarenhet för att kunna finna en lämplig kommun för den kommande bosättningen.

Sedan sommaren 1991 är verksamheten vid Invandrarverkets förläggningar inriktad på att den enskilde asylsökanden tar ansvar för sin dagliga livsföring, att han tilldelas en aktiv roll i skötseln av förläggningen och att han erbjuds aktiviteter så långt detta är möjligt oavsett utgången i asylärendet. Invandrarverket har i överensstämmelse här-

med utfärdat **riktlinjer för meningsfull vistelse för asylsökande på förläggning.**

Enligt Invandrarverkets riktlinjer skall verksamheten vid förläggningarna inriktas på

att den enskilde asylsökanden tar ansvar för sin dagliga livsföring,

att ge honom en aktiv roll i den dagliga skötseln av förläggningen, samt

att erbjuda aktiviteter som så långt som möjligt är till nytta för honom oavsett utgången i asylärendet.

I riktlinjerna sägs vidare bl.a. följande.

Den asylsökande skall vid ankomsten till förläggning få en klar och tydlig bild av tillståndsgivningen, svenskt flyktingmottagande samt syftet med och villkoren för förläggningsvistelsen. Det är viktigt att den asylsökande känner trygghet i att asylärendet behandlas på ett rättssäkert och snabbt sätt. Vidare att denne får klarhet i de olika aktörernas roller i tillståndshanteringen samt förläggningens och personalens roll i sammanhanget. Det är viktigt att den asylsökande förstår vikten av att vara tillgänglig för asylärendehanteringen och att verksamheten i förläggningen främjar detta.

Informationen till den asylsökande skall vara klar, tydlig och entydig. Informationen till den asylsökande och verksamheten i övrigt skall utformas så att inte överdrivna förväntningar om att få stanna i Sverige skapas, utan att ett återvändande kan vara en möjlig/trolig utgång. Åtgärder med direkt sikte på integration i det svenska samhället skall i princip starta först när den asylsökande fått uppehållstillstånd i Sverige. Den asylsökande skall dock under förläggningsvistelsen ges sådana kunskaper i hur det är att vistas i Sverige att han känner trygghet i sitt eget beteende.

Ett viktigt led i detta är att börja lära sig att förstå och uttrycka sig på svenska. Innehållet i förläggningsverksamheten skall stimulera detta genom att man erbjuder kurser i svenska, t.ex. tillämpliga delar av nuvarande förläggningssvenska eller andra former av svenskundervisning, som kan praktiseras i vardagssituationer. Vidare skall utökade möjligheter ges till kommunikation på svenska med personalen i den dagliga tillvaron samt genom enkel och lättillgänglig information. Därutöver skall asylsökande stimuleras till kontakter med närsamhället, svenska organisationer m.m.

Den asylsökande skall vidare ges möjlighet att använda sina kunskaper och erfarenheter i den dagliga förläggningsverksamheten och stimuleras till kontinuerlig sysselsättning. Grunden för den dagliga sysselsättningen är ansvarstagandet för den egna familjen och hushållet. Därutöver skall de asylsökande stimuleras till deltagande i vården av den egna förläggningen, gemensamma utrymmen såväl som

utemiljö. Andra aktiviteter kan vara barn/fritidsverksamhet samt information och stöd m.m. till andra asylsökande/landsmän. Asylsökande kan även som kulturkompetenta personer medverka i information till närsamhället.

Den asylsökande skall även ges tillfälle att utveckla nya kunskaper och färdigheter. Möjligheter till detta ges genom kurser, studiecirklar m.m. Kursutbudet bör utformas så att det upplevs som meningsfullt oavsett utgången i asylärendet.

Målet för den meningsfulla vistelsen skall således vara att "tiden inte skall ha varit bortkastad". Den skall kunna bidraga till en snabbare integration, om uppehållstillstånd beviljas i Sverige, men även, så långt som möjligt, vara till gagn för den enskilde, om denne måste återvända till hemlandet/annat land. Vidare har en aktiverad individ lättare att ta in ny och ytterligare information och kunskaper än en individ som sjunkit ner i passivitet.

När en asylsökande anländer till en förläggning skall han informeras om vad just denna förläggning har att erbjuda för möjligheter till sysselsättning under vistelsen. Informationen skall också klart innehålla värdet av sysselsättning under väntan på besked i asylärendet. Den enskilde som saknar egna medel ges i dag bistånd i form av kostnadsfri bostad, dagbidrag och i vissa fall särskilda bidrag. Informationen bör också spegla samhällets - svenska folkets - inställning till att den enskilde "gör rätt för sig" genom sysselsättning.

Vid varje förläggning skall fr.o.m. budgetåret 1991/92 ett fast utbud av sysselsättning erbjudas. Målet under första året är att erbjuda en sysselsättning under minst 4 tim./dag bestående av sysselsättning inom förläggningens verksamhet eller studier.

Verksamhetsinnehållet, t.ex. kurs/studiecirklar, förändrat bemanningsbehov, utbildning av personal m.m., skall ske inom befintliga budgetramar.

Sysselsättningen/aktiviteterna påverkar ej de asylsökandes rätt till bistånd eller nivån på detta. Kursavgifter skall ej uttagas för det fasta utbudet av aktiviteter.

Försäkringsfrågan är löst genom en centralt tecknad olycksfalls- och ansvarsförsäkring.

Utbudet av aktiviteter kan variera mellan förläggningar och över tiden. En strävan bör alltid vara att ta tillvara såväl asylsökandes förutsättningar som personalens och närsamhällets resurser.

Sysselsättning för asylsökande kan bestå av:

* Medverka under handledning i förläggningens ordinarie arbete – vård av förläggningen.

* Medverka/ansvara under handledning i förläggningens information om det dagliga livet till nyanlända asylsökande.

* Att som kulturkompetent person medverka under handledning i förläggningens information ut mot närsamhället.

* Ett studieutbud, via studieförbund eller annan anordnare, som kan vara till nytta för den enskilde även vid ett eventuellt återvändande.
* Kursverksamhet anordnad av förläggningen där även asylsökande kan ingå som resursperson.
* Konversationssvenska/praktisk vardagssvenska anordnad via utbildningsanordnare.
* Praktisk vardagssvenska naturligt i det dagliga arbetet vid förläggningen.
* "Sysselsättningsplatser" utanför förläggningen.
* I mån av plats förläggningssvenska, om inget negativt beslut fattats i tillståndsärendet och den enskilde har önskemål om att ytterligare förkovra sig i svenska språket.

På begäran av utredningen om arbete för asylsökande (A 1991:04) har Invandrarverket utvärderat verksamheten med meningsfull vistelse för asylsökande på förläggning under första kvartalet 1992. Av utvärderingen framgår att ett genomsnitt av 40 % av alla vuxna asylsökande vid förläggningarna var i sysselsättning fyra timmar per arbetsdag. Aktiviteterna omfattade

* Medverkan i förläggningsarbete/skötsel av förläggningen, information till nyanlända landsmän, information till närsamhället, ledning/organisering av caféverksamhet, barn/ungdomsverksamhet, kvinnoverksamhet m.m.
* Svenskundervisning, t.ex. vardagssvenska, konversationssvenska.
* Organiserad verksamhet inom och utom förläggningen i samarbete med t.ex. organisationer, föreningar, enskilda och kommuner. Det var fråga om sysselsättningsplatser/arbetslivsorientering på olika arbetsplatser, bl.a. vid bondgårdar, förskolor, äldreomsorg inom kommunal förvaltning, operation dagsverke, t.ex. skogsplantering, olika sysselsättningsobjekt hos småföretag och privatpersoner, second handbutiker i samarbete med organisationer.
* Övrig studieverksamhet som bedrivs av studieförbund eller annan anordnare eller som erbjuds inom förläggningen av personal eller asylsökande. Som exempel kan nämnas engelska, data, matematik, friskvårdsgrupper, hemspråk och trafikkunskap.

Invandrarverket framhöll i anslutning till utvärderingen att mycket pekade på att de asylsökande mår bättre av att delta i sysselsättning. De som medverkar i någon aktivitet upplever den totala tillvaron på förläggningen som positivare än andra, något som ofta leder till att

självkänslan återupprättas. Även en minskad belastning på sjukvården kan märkas.

2.1.4 Mottagning i kommun

Det är angeläget att de som får uppehållstillstånd snarast får flytta ut till en kommun för att kunna integreras i det svenska samhället, dvs. att den enskilde får ett arbete eller utbildning och blir självförsörjande i samma grad som den övriga befolkningen.

Som framgått ovan är det inte alltid lätt att omedelbart finna en kommunplats för en person som sitter på en förläggning och som beviljats uppehållstillstånd. Den genomsnittliga väntetiden under senare år har därför rört sig kring ca två månader från det att uppehållstillstånd beviljats tills utflyttning till en kommun kunnat ske.

Anvisning av bostad sker från regionkontoret utifrån kommunens anmälningar om lediga lägenheter och förläggningens underlag om flyktingen. Faktorer som då vägs in är exempelvis flyktingens modersmål, familjestorlek, möjligheter till viss typ av arbete eller utbildning, önskemål om placering i närheten av nära släktingar som finns här i landet, m.m.

Invandrarverket har träffat avtal med nästan alla Sveriges 286 kommuner om att årligen ta emot ett visst antal flyktingar från förläggning. År 1991 gällde sådana avtal mottagande av 21.000 flyktingar.

Varje kommun skall i samråd med flyktingen upprätta en introduktionsplan, som bl.a. bör omfatta svenskundervisning, samhälls-, studie- och arbetslivsorientering, arbete och behov av eventuell rehabilitering. Syftet med introduktionsplanen är att ge varje flykting de nödvändiga förutsättningarna för att kunna leva och verka normalt och självständigt i det svenska samhället.

2.1.5 Ekonomiskt bistånd och ersättning till kommunerna

Asylsökande

En asylsökandes rätt till ekonomiskt bistånd regleras i lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m.fl. samt förordningen

(1988:156) om bistånd åt asylsökande m.fl. En asylsökande har rätt till bistånd om han

– vistas på en förläggning,

– vistas i en kommun där han anvisats plats av Invandrarverket,

– vistas tillfälligt i en kommun i väntan på att han anvisas plats på en förläggning eller i en annan kommun eller

– vistas i en kommun som han har stark familjeanknytning till eller andra synnerliga skäl att vistas i.

Bistånd kan lämnas i form av kostnadsfri bostad, dagbidrag och särskilt bidrag.

En asylsökande som har fått plats på en förläggning har rätt till **tillfälligt logi** där. Om han har anvisats plats i en kommun har han rätt till tillfälligt logi i en genomgångsbostad i kommunen. Om det finns synnerliga skäl har en asylsökande rätt till annat tillfälligt logi.

Tidigare gällde att en asylsökande i ovan angivna fall alltid hade rätt till fritt logi. Efter ändring i lagen om bistånd åt asylsökande m.fl. gäller från den 1 juli 1992 att den som har inkomst av förvärvsarbete skall erlägga skäligt belopp som ersättning för logi. När kost ingår i inkvarteringen på en förläggning skall skälig ersättning erläggas även för detta om asylsökanden har inkomst av förvärvsarbete.

Om den asylsökande behöver det har han vidare rätt till **dagbidrag** som tillförsäkrar honom en skälig levnadsnivå. Dagbidraget skall täcka kostnader för livsmedel (såvida kost inte ingår i inkvarteringen), kläder, skor, fritidsaktiviteter, hygienartiklar och andra förbrukningsartiklar, tidningar och telefon.

Dagbidraget till asylsökande kan sägas motsvara det socialbidrag som kan utgå till den som är bosatt här. Asylsökande har dock rätt till fri läkarvård. I dagbidraget ingår därför inte något belopp för sjukvård. Inte heller ingår något belopp för ersättningsanskaffning av möbler och hemutrustning eftersom asylsökande regelmässigt bor på förläggning eller i möblerade lägenheter.

Dagbidraget beräknas i procent av basbeloppet för det aktuella året. Dagbidraget reduceras om fri mat ingår i inkvarteringen. Dagbidraget reduceras vidare helt eller delvis om sökanden har egna tillgångar eller har inkomst.

För en ensamstående utgjorde dagbidraget tidigare 85,7 % av basbeloppet för en person med egen mathållning och 33,1 % utan egen mathållning. Dagbidraget sänktes med verkan från den 1 december

1992 till 75 % av basbeloppet för en person med egen mathållning och till 25 % utan mathållning. För barn gäller lägre procentsatser. Samtidigt sänktes dagbidragen för familjer med fler än två barn så att dagbidraget för vart och ett av de yngre barnen skall beräknas till hälften av vad som gäller för de två äldsta barnen. I kronor räknat innebar sänkningen att dagbidraget för en ensamstående vuxen reducerades från 79 till 69 kronor med egen mathållning och från 31 till 23 kronor utan mathållning. Jag återkommer i avsnitt 2.4 närmare till hur dagbidragen beräknas i olika fall.

Sänkningen ingick som en del i det s.k. krispaketet hösten 1992. Som motiv för sänkningen anförde föredragande statsrådet i prop. 1992/93:50 att en sänkning var motiverad med hänsyn till erfarenheterna av nuvarande nivå och jämförelserna med bistånd enligt socialtjänstlagen och bidragsnivåerna i övriga nordiska länderna. Det mycket stora antalet asylsökande och den därav följande särskilt stora ansträngningen på statsfinanserna utgjorde enligt föredraganden starka skäl för att inte avvakta resultatet av min utredning utan att snarast genomföra sänkningen.

Särskilt bidrag får lämnas om det är nödvändigt för utlänningens livsföring. Bidraget kan avse kostnader för vinterkläder, glasögon, kosttillskott, medicin, akut tandvård, handikapputrustning, spädbarnsutrustning och andra hjälpmedel som är nödvändiga för en dräglig livsföring.

Dagbidrag och särskilt bidrag är behovsprövat. Det krävs därför en skriftlig ansökan med en av sökanden på heder och samvete avgiven förklaring att uppgifterna om ekonomiska och personliga förhållanden i ansökan är riktiga.

För asylsökande som bor på förläggning beslutas och lämnas bidrag av Invandrarverket För andra asylsökande beslutas och lämnas biståndet av socialnämnden i kommunen. Som jag tidigare påpekat krävs i praktiken godkännande av såväl Invandrarverket som kommunen för att en asylsökande skall kunna få dagbidrag i en kommun. Beslut får av den enskilde överklagas till länsrätten.

Rätten till bistånd upphör om den asylsökande inte längre vistas så som ovan angetts. Rätt till bistånd upphör också när uppehållstillstånd beviljats såvida inte sökanden är kvar på en förläggning eller tillfälligt vistas i en kommun i avvaktan på plats på en förläggning eller i en annan kommun. Rätten till bistånd upphör vidare när en ansökan

om uppehållstillstånd avslagits och ett beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas; dock kvarstår rätten till bistånd även för den tid som skäligen behövs för verkställigheten. Kommun som lämnat bistånd har rätt till ersättning från staten.

Flyktingar

En flykting som tagits emot i en kommun har rätt till socialbidrag under samma förutsättningar som gäller för övriga invånare i landet. Tidigare gällde att kommunen hade rätt till ersättning från staten för utgiven ekonomisk hjälp under det år uppehållstillstånd beviljades och under de följande tre åren. Från den 1 januari 1991 utgår i stället en schablonersättning till kommuner som tar emot flyktingar. Ersättningen är avsedd att täcka inte bara socialbidrag utan även exempelvis kostnader för svenskundervisning. Schablonersättningen uppgår för år 1992 till 135 500 kronor för flykting som fyllt 16 år och 83 100 kronor för barn under 16 år.

Eftersom det inte är ovanligt att flyktingen efter längre eller kortare tid flyttar från den kommun där han först tagits emot finns det särskilda regler om hur schablonbeloppet skall fördelas mellan olika kommuner. Schablonbeloppet utbetalas alltid med halva beloppet i samband med utflyttning till en kommun. Om flyktingen bor kvar i mottagningskommunen i minst sex månader får kommunen också den andra halvan av schablonbeloppet. Om flyktingen flyttar till en annan kommun inom sex månader från mottagandet får den nya kommunen ett schablonbelopp om flyktingen bor kvar i den nya kommunen minst sex månader. Flyttar flyktingen från den första kommunen efter sex månader men inom ett och ett halvt år har den nya kommunen rätt till ett halvt schablonbelopp om han bor kvar i den nya kommunen minst sex månader. De här reglerna innebär således att staten för den som flyttar inom de ovan angivna tidsfristerna kommer att få betala ut sammanlagt ett och ett halvt schablonbelopp.

Reglerna om schablonbidrag kan synas invecklade. De har utformats så att de skall ge kommunerna en så rättvis ersättning som möjligt när en asylsökande flyttar från en kommun till en annan.

En kommun som träffat avtal med Invandrarverket om mottagande av flyktingar har vidare rätt till en grundersättning motsvarande tre schablonbidrag.

I 3 § förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. anges de kategorier utlänningar för vilka kommunen har rätt till ersättning. Det gäller

1. utlänningar som har överförts till Sverige med stöd av ett särskilt regeringsbeslut (s.k. kvotflyktingar),
2. utlänningar som har fått uppehållstillstånd och som har tagits emot från en statlig förläggning för asylsökande,
3. andra utlänningar som har fått uppehållstillstånd som konventionsflyktingar, krigsvägrare, de facto flyktingar eller av humanitära skäl,
4. utlänningar som fått uppehållstillstånd på grund av sin anknytning till en person i någon av under 1–3 nämnda kategorier.

För att schablonersättning skall utgå för en anhörig krävs att den anhörige skall ha ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det flyktingen togs emot i kommunen.

Ovanstående regler innebär också att kommunen har rätt till schablonersättning för den som tagits emot från en statlig förläggning oavsett på vilken grund tillstånd beviljats för asylsökanden. För en asylsökande som vistats utanför förläggningssystemet föreligger däremot rätt till ersättning endast om tillstånd beviljats på grund av skäl som angivits i paragrafen men inte om tillstånd beviljats på exempelvis anknytningsskäl.

För flyktingar som till följd av handikapp eller hög ålder inte kan bedömas kunna bli självförsörjande har kommunen rätt till ersättning för de faktiska kostnaderna för socialhjälp m.m. För sådan flykting utgår endast halvt schablonbidrag som är avsett att täcka de initiala kostnaderna och socialbidrag under en kortare tid.

Ersättning för de faktiska kostnaderna utgår vidare för sådan vård av ensamma flyktingbarn under 18 år som sker med stöd av socialtjänstlagen eller lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Efter ansökan kan en kommun vidare få ersättning för betydande extraordinära kostnader, exempelvis för särskilda bostadslösningar eller för kostnader i samband med mottagande av en helt ny flyktinggrupp.

Det är Invandrarverket som betalar ut ersättningen till kommunerna. Invandrarverkets beslut kan överklagas till regeringen.

Lån till hemutrustning

Tidigare gällde att en flykting kunde få bidrag till hemutrustning. Bidraget lämnades av kommunen inom ramen för socialtjänstlagens bestämmelser och kommunen kunde få ersättning av staten för det utgivna bidraget. Enligt förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar gäller från den 1 januari 1991 att en flykting i stället kan få lån till hemutrustning. Den krets utlänningar som kan få lån till hemutrustning är exakt densamma som den för vilken kommunen har rätt till ersättning enligt förordningen om statlig ersättning för flyktingmottagandet, dvs.

1. utlänningar som har överförts till Sverige med stöd av ett särskilt regeringsbeslut,
2. utlänningar som har fått uppehållstillstånd och som tas emot i en kommun från en statlig förläggning för asylsökande,
3. andra utlänningar som har fått uppehållstillstånd som konventionsflyktingar, krigsvägrare, de factoflyktingar eller av humanitära skäl, samt
4. utlänningar som har fått uppehållstillstånd på grund av sin anknytning till en person i någon av under 1-3 nämnda kategorier.

Det är Centrala studiestödsnämnden som handlägger ärenden om beviljning, utbetalning och återbetalning av lån för hemutrustning. Lånets storlek beror på familjestorleken. Det utgår i procent av basbeloppet och varierar från 58 % av ett basbelopp för en ensamstående person till 150 % av ett basbelopp för en familj med mer än sju medlemmar. Lånet är ränte- och amorteringsfritt i två år från utbetalningen. Amorteringstiden beror på lånets storlek och är högst 15 år. Anstånd eller nedsättning av amorteringen får beviljas om familjens inkomst understiger vissa gränsvärden. Centrala studiestödsnämnden får efterskänka lånet helt eller delvis om låntagaren på längre sikt bedöms sakna förmåga att betala tillbaka lånet.

Om en kommun i dag skulle bevilja bidrag till ytterligare hemutrustning utöver vad flyktingen kan anskaffa med hjälp av lånet har kommunen inte möjlighet att få någon statlig ersättning för detta.

2.1.6 Hälso- och sjukvård för asylsökande

Asylsökande har inte samma rätt till hälso- och sjukvård som befolkningen i övrigt. Enligt 32 § förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. har landstingskommun (och sådana kommuner som inte ingår i någon landstingskommun) rätt till ersättning av staten för akut- och förlossningsvård samt för vård vid abort. Om en vårdgivare ger vård utöver detta föreligger ingen rätt till ersättning från staten. Det är socialstyrelsen som genom sina Allmänna Råd (senast 1988:8 "Hälsovård för flyktingar och asylsökande") ger rekommendationer om vad som skall anses utgöra akutvård. Råden utfärdas efter samråd med Statens bakteriologiska laboratorium, Invandrarverket, Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet.

Avgörande för bedömningen om det skall anses föreligga behov av akut vård är om en fördröjning av vårdinsatsen kan leda till negativa följder för patienten. I fråga om barn innebär tolkningen att de skall få i stort samma vård som barn som är bosatta här. I sin rapport "Flyktingbarn i Sverige", huvudrapport 1990/91, framhåller dock Socialstyrelsen att svaren på en enkät visar att det på en del håll i landet tillämpas ett mer restriktivt akutbegrepp än vad Socialstyrelsen avsett.

Invandrarverket kan ersätta kostnader för akut tandvård och för medicin inom ramen för bestämmelserna om särskilt bidrag, jfr. föregående avsnitt.

Det är Invandrarverket som betalar ut den statliga ersättningen till landstingskommun och annan för akutvård av asylsökande enligt ovan. Invandrarverket får vidare enligt nyssnämnda förordning ersätta kostnaderna för hälsoundersökning av asylsökande.

Asylsökande som kommer till en utredningssluss har hittills alltid erbjudits att genomgå hälsoundersökning. Om hälsoundersökningen inte hinns med under tiden på utredningsslussen genomförs den i stället på förläggningen. Hälsoundersökningarna kostar genomsnittligt cirka 1 800 kr/undersökning.

I prop. 1992/93:50 anför föredragande statsrådet att det finns flera skäl att begränsa hälsoundersökningarna. Undersökningar visar att det är mycket sällan man påträffar några smittsamma eller andra allvarliga sjukdomar genom de omfattande provtagningsprogram som för närvarande genomförs. Provtagningarna bör i stället differentieras

och anpassas med hänsyn till att förhållandena och riskerna för ohälsa i hög grad skiljer sig mellan olika asylsökande och flyktingar, bl.a. beroende på varifrån de kommer. Socialstyrelsen håller – framhålls det i propositionen – för närvarande på med en revidering av de allmänna råden om hälso- och sjukvård för flyktingar och asylsökande. Det är enligt föredraganden angeläget att detta arbete vad gäller hälsoundersökningar sker snabbt och inriktas på mer differentierade provtagningar. I propositionen räknar man med att hälsoundersökningarna under nästa budgetår kan begränsas till hälften mot tidigare.

På utredningsslussar och förläggningar finns i regel tillgång till sjukvård på platsen, i de flesta fall i den formen att en sjuksköterska finns tillgänglig under normal kontorstid och en läkare några timmar i veckan. För sjukvård på annan tid hänvisas till vårdcentral.

Sjukvården på utredningsslussar och förläggningar handlar Invandrarverket upp på entreprenad genom anbudsförfarande. Såväl landsting som privata företag finns bland entreprenörerna.

Invandrarverket ersätter kostnaderna för hälso- och sjukvård även för asylsökande som vistas utanför förläggningssystemet. Av praktiska skäl kan dock denna grupp inte alltid erbjudas hälsoundersökning. Även hälso- och sjukvården i övrigt kan erbjuda vissa praktiska problem när det gäller asylsökande utanför förläggningssystemet.

De totala kostnaderna för hälso- och sjukvård åt asylsökande har ökat snabbt under senare år, såväl i totala tal som i kostnader per asylsökande. De totala kostnaderna för budgetåret 1991/92 uppgick således till över 400 milj. kronor. Jag återkommer närmare till kostnaderna i avsnitt 2.4.

2.1.7 Möjligheterna för asylsökande att arbeta under väntetiden

En asylsökande har tidigare inte haft rätt att arbeta under den tid han väntar på slutligt beslut om han skall få stanna i landet eller inte. Efter förslag i en departementspromemoria upprättad inom Kulturdepartementet i februari 1992 har emellertid utlänningsförordningen ändrats med verkan från den 1 juli 1992 så att asylsökande under vissa förutsättningar kan få arbeta under väntetiden. I de fall Invand-

rarverket bedömer att dess beslut i ärendet inte kommer att kunna fattas inom fyra månader från ansökan är en asylsökande numera undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Invandrarverket skall utfärda ett särskilt bevis om undantaget. Det innebär att asylsökanden i sådant fall kan ta ett arbete på den öppna arbetsmarknaden. Den som på så sätt har inkomst av förvärvsarbete skall erlägga skäligt belopp som ersättning till Invandrarverket om han har plats på en statlig förläggning och till kommunen om han anvisats plats i en kommun.

Bestämmelsen som ger asylsökande möjlighet att i vissa fall arbeta är således helt ny och några egentliga erfarenheter av dess tillämpning finns ännu inte att redovisa. Klart är dock att det nuvarande läget på arbetsmarknaden medför att endast ett mindre antal asylsökande kan antas ha möjlighet att få ett arbete på den öppna arbetsmarknaden. Många förläggningar ligger vidare i glesbygder med små möjligheter att finna ett arbete inom rimligt avstånd från förläggningen. De inkomster en asylsökande kan beräknas få från ett många gånger tillfälligt arbete torde ofta heller inte vara tillräckliga för att han eller hon skall kunna flytta från förläggningen och själv svara för sitt boende på annan ort.

2.2 Det nuvarande mottagningssystemet – en praktisk beskrivning av hur en asylsökande tas emot

2.2.1 Asylansökan vid gränsen

En asylsökande som i samband med inresan till Sverige söker asyl kommer först i kontakt med polisen, som skall göra en kortfattad grundutredning i ärendet, dvs ta sökandens personuppgifter samt fråga om resväg och i största korthet om grunden för asylansökan. Polisen skall också ta fingeravtryck och fotografi samt ta hand om sökandens pass och biljetter i de fall dessa bedöms ha betydelse för möjligheterna att avvisa sökanden.

Bedömer polisen att det är uppenbart att asylansökan saknar grund sänds ansökan omedelbart över till Invandrarverket för beslut. I dessa fall ser polisen till att utredningen inte är alltför knapphändig när det gäller de politiska skälen. I avvaktan på Invandrarverkets beslut tas utlänningen i förvar i de fall man bedömer att det finns risk för att

han annars kommer att avvika. I övriga fall vistas han på en utredningssluss eller hemma hos släktingar/vänner.

I de fall beslut om avvisning med omedelbar verkställighet inte meddelas, vistas sökanden regelmässigt på en utredningssluss till dess en fullständig asylutredning har gjorts. På grund av den stora tillströmningen av asylsökande under det senaste året finns till varje utredningssluss knutna ett antal s.k slussannex. Dessutom har det varit nödvändigt att i varje region upprätta tillfälliga "transitförläggningar" där utlänningen får vistas under någon eller några dagar i avvaktan på plats på ett slussannex eller en utredningssluss. Vid en extremt stor inströmning är det nämligen inte alltid möjligt att omedelbart bereda sökanden plats på en utredningssluss eller ett slussannex. Invandrarverket försöker se till att de asylsökande utplaceras så att belastningen blir ungefär lika stor mellan de olika regionerna. För att möjliggöra en fördelning på de olika regionerna är det ofta nödvändigt med en omfördelning och flyttning av asylsökande från den anläggning där de först tagits emot.

Som framgått av avsnitt 2.1 är det normala i dag att en asylsökande sedan den fullständiga asylutredningen gjorts förs över från utredningsslussen/slussannexet till en förläggning och att han vistas där tills beslutet i tillståndsfrågan har fattats.

Som också framgått av avsnitt 2.1 kan emellertid stöd enligt lagen och förordningen om bistånd åt asylsökande m.fl. utgå inte bara till den som vistas på en förläggning utan även till den som vistas i en kommun där han anvisats plats eller som han har stark familjeanknytning till eller andra synnerliga skäl att vistas i. Inte sällan vill en asylsökande bo hos släktingar eller vänner i stället för på en förläggning. Den som bor hos make/maka, föräldrar eller barn får alltid ekonomiskt bistånd. Förutsättningen för ekonomisk ersättning för den som bor hos andra släktingar eller hos vänner är i praktiken att såväl kommunen som Invandrarverket medger det. Det är kommunen som beslutar och betalar ut dagpenning till en asylsökande som vistas i kommunen. Kommunen har sedan möjlighet att få ersättning från Invandrarverket för den hjälp man betalat ut.

Kommunen kan tänkas vägra att betala ut dagpenningen till en asylsökande som vistas hos släktingar i kommunen därför att man misstror släktingarnas vilja och möjlighet att låta asylsökanden bo där annat än för en kortare tid. I princip kan Invandrarverket visserligen

låta asylsökanden återvända till en förläggning. Men asylsökanden kan, om han vill stanna i kommunen, överklaga kommunens beslut att inte betala ut dagpenning eller socialhjälp och det kan då hända att domstolarna finner att sökanden fått sådan anknytning till kommunen att han har synnerliga skäl att stanna där. Kommunen kan då bli tvungen att ordna bostad för sökanden.

Invandrarverket kan tänkas vägra bosättning i kommunen av ungefär samma skäl som kommunen, dvs. att man misstror släktingens möjlighet att annat än på kort sikt låta sökanden bo där och att man vill undvika de administrativa problem man kan få om man inom kort måste söka bereda plats för sökanden på en förläggning på nytt. Invandrarverket kan också tänkas vägra gå med på en kommunplacering därför att asylutredningen ännu inte slutförts och det skulle skapa problem om sökanden dessförinnan försvann från utredningsslussen. Det är på utredningsslussen som det finns personal för asylutredning. Det kan också finnas andra skäl som gör att man vill att asylsökanden skall vara kvar på förläggningen ytterligare någon tid, exempelvis att man vet att en kompletterande utredning skall göras inom kort eller att en flyttning till en annan del av landet skulle medföra en fördröjning av handläggningen genom att ett nytt offentligt biträde måste förordnas. I regel är det dock kommunen och inte Invandrarverket som inte vill gå med på en kommunplacering.

För den stora gruppen asylsökande från det förutvarande Jugoslavien gäller något annorlunda regler. Invandrarverket har i slutet av år 1991 generellt medgivit att asylsökande jugoslaver får bo hos släkt och vänner och erhålla ekonomiskt bistånd om kommunen går med på det. Detsamma gäller boende i en kommun som ställer genomgångsbostäder till förfogande utan att sökanden bor hos släkt eller vänner. Men kommunens medgivande måste finnas även för denna grupp eftersom den enskilde asylsökande inte har någon lagstadgad rätt att få bistånd i dessa situationer. Det innebär att kommunen ensam har en slags "vetorätt" när det gäller placering av asylsökande i kommun.

2.2.2 Asylansökan efter inresan

Relativt ofta görs en asylansökan först efter det att utlänningen vistats i landet någon tid. Det gäller särskilt när sökanden har släkt eller

vänner som han bott hos den första tiden. När utlänningen i ett sådant fall söker asyl hos polisen, anmäler polisen det till Invandrarverket. Invandrarverket underrättar sedan snarast polisen om på vilken utredningssluss sökanden kan tas emot. Om sökanden inte bor hos släkt eller vänner är det polisens ansvar att se till att sökanden får tak över huvudet tills Invandrarverket meddelar var sökanden kan tas emot. Om sökanden bor hos nära släktingar händer det ofta att kommun och Invandrarverket går med på att sökanden får fortsätta att bo hos släktingarna. Sökanden kallas då till utredningsslussen enbart för själva asylutredningen. I övrigt gäller regler som beskrivits i föregående avsnitt.

2.2.3 Närmare om förhållandena på en utredningssluss

Boendet

Vanligtvis är utredningsslussar gamla vårdinrättningar som är ombyggda för att ta emot asylsökande. Inkvartering sker normalt i fyra- eller sexbäddsrum. Familjer får i regel eget rum. Toaletter och duschar är ofta gemensamma för ett antal rum. Möjligheter till egen matlagning finns i allmänhet inte; oftast finns dock gemensamt köksutrymme som gör det möjligt att koka kaffe eller värma barnmat. Mat serveras regelmässigt i en särskild matsal. Det finns TV-rum, fritids- och motionslokaler. Barnen har sina särskilda lekutrymmen. De yttre omgivningarna är ofta goda för lek och sport.

Inskrivning

Så snart tolk finns tillgänglig kallas den asylsökande till inskrivningssamtal med en handläggare, en befattning som närmast är att likna vid socialsekreterare. Handläggaren gör en social utredning (personliga data, familjeförhållanden, utbildning, släkt i Sverige etc). Den asylsökande lämnar ansökan om ekonomiskt bistånd. I princip bifalls samtliga ansökningar. Handläggaren informerar ingående om förutsättningarna för bidrag samt hur bidraget är tänkt att användas. Personalens roller och det egna ansvaret klargörs. Information ges om asylärendets gång samt om utflyttning från utredningsslussen.

Asylärendet

I anslutning till utredningsslussen finns en asylbyrå där man handlägger de asylsökandes ansökningar om asyl. Fram till den 1 juli 1992 fanns också polis på utredningsslussen för att genomföra utredningen i asylärendet. Sedan Invandrarverket övertagit utredningsverksamheten den 1 juli redogör den asylsökande i regel själv skriftligen för sina asylskäl, s.k. självutredning. Detta syftar till att underlätta handläggningen. Behöver den asylsökandes berättelse kompletteras, sker detta genom förhör på asylbyrån. Handläggaren på utredningsslussen arbetar inte med asylärendet, utan bistår endast en asylsökande vid självutredningen.

Barnverksamhet

På utredningsslussen finns öppen förskola med föräldramedverkan. För att kunna genomföra verksamheten krävs ett stort mått av flexibilitet; verksamheten måste planeras utifrån en snabb genomströmning av asylsökande och utifrån att asylsökandes åldrar och nationaliteter hela tiden växlar. Någon egentlig skola för skolpliktiga barn anordnas inte. Dock finns det viss undervisning i svenska.

Invandrarverkets målsättning är att i samarbete med föräldrarna ge stöd samt möjlighet till orientering i det nya samhället.

Barn utan vårdnadshavare

Barn under 16 år som kommer utan föräldrar eller annan vårdnadshavare placeras omgående i särskilda grupphem, antingen på en utredningssluss eller på en förläggning. Barnen bor i grupphemmet i väntan på besked i asylärendet. Personal finns tillgänglig under hela dygnet. Barn i skolpliktig ålder går i skola. För samtliga ensamma minderåriga barn försöker handläggaren på utredningsslussen att hitta nära släktingar som kan ta hand om dem.

Invandrarverkets målsättning är

– att god man förordnas om så ej skett tidigare,

– att ge minderåriga asylsökande/flyktingar utan egen vårdnadshavare i Sverige en så trygg miljö som möjligt under förläggningsvistelsen,

– att arbeta på ett sådant sätt att en eventuell framtida familjeåterförening blir så smärtfri som möjligt, samt

– att svara för att utplacering sker utifrån det enskilda barnets behov och förutsättningar, t. ex. i kommunala grupphem, i familjehem eller på folkhögskolor.

Ungdomsboende

De ungdomar mellan 16 år och 18 år som kommer utan vårdnadshavare får extra personalstöd. I övrigt görs inga extra särskilda insatser.

Meningsfull vistelse för asylsökande

Det är angeläget att redan från början få asylsökande aktiva då långvariga förläggningsvistelser lätt passiviserar människor. Det är också viktigt att markera att försörjningen i Sverige i första hand bygger på eget arbete även om asylbidraget inte är relaterat till arbetsinsats. Jag har i avsnitt 2.1 närmare redogjort för Invandrarverkets program när det gäller meningsfull sysselsättning. Under den korta tid som verksamheten varit igång, har man kunnat se en klar koppling mellan aktiva arbetsinsatser och minskad sjukvårdsefterfrågan.

Sjukvård

På utredningsslussen finns en kontrakterad vårdgivare som ska genomföra en hälsoundersökning om den asylsökande själv vill samt ge akut sjukvård.

Insatser av frivilliga organisationer.

Mot bakgrund av den korta vistelse som människor har på utredningsslussen är det svårt för frivilligorganisationer att göra några mer bestående insatser för den enskilda individen. Dock förekommer insatser såsom försäljning av begagnade kläder till asylsökande, julfester, sportevenemang och dylikt.

Opinionsarbete

På utredningsslussen finns en särskild informatör anställd som har till uppgift att bedriva opinionsarbete, bl.a. genom massmedia och genom att ta emot studiebesök. Dessutom bedrivs opinionsarbete genom att man omgående tar itu med eventuella klagomål från sådana som bor i

förläggningens närhet och genom att man arbetar brottsförebyggande. Stort arbete läggs ned på att informera de asylsökande om skrivna och oskrivna regler i det svenska samhället.

Utredningsslussarnas ekonomi

Utredningsslussen är en egen resultatenhet. Detta innebär bl.a. att utredningsslussen får betalt per flyktingdygn. Över- eller underskrids budgeterat antal flyktingdygn görs tillägg respektive avdrag, dock med en mindre summa (ca hälften) än det flyktingdygnskostnaden är budgeterad till. I flyktingdygnskostnaden inräknas alla kostnader för den asylsökande - dagbidrag, särskilda bidrag, sjukvård, boende, barntillsyn, skola, lokal- och personalkostnad. Slussen kan endast få extra anslag om något verkligt extraordinärt inträffat, t.ex. mycket dyr sluten sjukvård eller brand. Beträffande kostnaderna hänvisar jag i övrigt till avsnitt 2.4.

2.2.4 Närmare om förhållandena på en förläggning

Förläggningar kan se högst olika ut. Lägenhetsanläggningar finns insprängda i vanliga bostadsområden, där lägenheterna antingen är samlade i något eller några hus eller ligger i trappuppgångar där det även bor vanliga kommuninvånare. Gamla sanatorier och stugbyar används också som förläggningar och ligger då ofta naturskönt men isolerat. Utöver detta finns inhyrda hotell, nyuppsatta bostadsmoduler, bostadsplattformar etc.

Invandrarverket har i sin grundorganisation i första hand lägenhetsanläggningar med självhushåll. När tillströmningen av asylsökande är hög måste myndigheten emellertid frångå sina baskrav. Den verksamhet som äger rum på anläggningarna skall, oavsett boendeform, inte skilja sig åt i särskilt hög utsträckning.

Boendet

Den normala beräkningsgrunden för antalet boende på en förläggning är två personer per rum. Om förläggningen består av lägenheter är vardagsrummet inkluderat, dvs. sex personer bor i en trerums lägenhet. Under perioder med en stor tillströmning av asylsökande, måste antalet personer per rum ökas. För att öka beläggningsgraden på ett

så smärtfritt sätt som möjligt placeras i första hand stora familjer i små lägenheter. Det är lättare att bo trångt, när man bara skall konfronteras med sin egen familj. Ensamhushåll och små familjer måste som regel dela lägenhet med personer som de inte känner sedan tidigare. I tider med låg tillströmning finns möjlighet att ta hänsyn till språk, nationalitet, religion etc. I tider med stor efterfrågan på platser kan endast hänsyn tas till kön – ensamma kvinnor och män placeras aldrig i samma lägenhet.

När en asylsökande anländer till en förläggning har detta ofta föregåtts av ett omplaceringsarbete bland de redan boende av mer eller mindre omfattande slag. Några separata ensamhushåll kan ha flyttat från förläggningen vilket givit några lediga ströplatser, som med ett pusslande kan ge plats för en mindre familj. Detta förfaringssätt innebär att en ensamstående man under förläggningsvistelsen kan ha blivit tvingad att byta lägenhet ett par gånger och rumskamrat fyra–fem gånger.

Inskrivning

Så snart en asylsökande inkvarterats, har han ett inskrivningssamtal med sin handläggare. Den dossier som upprättats på motttagningscentrat gås igenom för att man skall se om några förändringar, i första hand av familjesituationen, kan ha skett. Ånyo ges information om de ekonomiska bidragens tänkta användningsområden. Dessutom markerar handläggaren att bidragen förutsätter att den asylsökande är inskriven och – om ingen annan överenskommelse finns mellan handläggaren och den asylsökande – också vistas på förläggningen. Den asylsökande får information om förläggningen och förläggningsorten, personalens roll och om det egna ansvaret.Det senare markeras alldeles särskilt då erfarenheten visar att många asylsökande, precis som människor i andra typer av institutioner, snabbt försöker lägga ansvaret för sina liv och sina handlingar i förläggningspersonalens händer.

Handläggaren frågar också efter vilka sysslor som den asylsökande i första hand är intresserad av att uträtta under förläggningsvistelsen, om han vill leda eller delta i kurser som anordnas etc.

Finns det barn bland de nyanlända personerna presenteras de för personalen på förläggningens barnstuga. Är barnen i skolpliktig ålder kontaktas skolan.

Den asylsökande får en kallelse till förläggningens sjukvård.

Handläggarens uppgift under en persons förläggningstid är, utöver in- och utskrivning, att ge stöd av både ekonomisk och praktisk karaktär. En handläggare på förläggning arbetar inte med den asylsökandes asylärende.

Barnverksamhet

Verksamheten, som bedrivs på barnstugan, måste ha stor flexibilitet eftersom förläggningen aldrig kan veta hur många barn som kommer att finnas månad för månad, hur många olika språk barnen talar, i vilka åldrar och i vilket skick barnen är etc. Flexibiliteten byggs in genom åldersindelning och genom ständig omorganisation av verksamheten samt genom de vuxna asylsökandes egen medverkan. Föräldrar medverkar genom att de helt ansvarar för viss verksamhet och vuxna asylsökande med eller utan barn medverkar genom att de terminsvis arbetar halvtid som assistenter på barnstugorna. Assistenterna kan inte bytas ut för ofta eller vara för många till antalet eftersom det är viktigt att barnen får en kontinuitet i sin vardag.

Invandrarverkets målsättning är

– att i samarbete med föräldrarna ge barnen stöd och stimulans i den personliga utvecklingen samt möjlighet att orientera sig i det nya samhället, samt

– att genom olika aktiviteter och enskilda kontakter med föräldrar stärka familjekänslan och stödja dem i föräldrarollen.

Skolan

Den kommun som barnen vistas i måste ordna skolundervisning för alla barn i skolpliktig ålder så snart skolgång är lämplig med hänsyn till barnens förhållanden. Dock har inte en asylsökande förälder skyldighet att skicka sitt barn till skolan. Denna ojämna skyldighet medför som regel inga problem – föräldrar är mycket angelägna om att deras barn får en bra skolgång.

Undervisningen bedrivs i den vanliga grundskolan. I samtliga årskurser har man B-skoleform. Undervisningen sker på svenska. I en klass kan det finnas barn som talar tio olika språk. De svenska lärarna assisteras ofta av intresserade, skickliga asylsökande. Hemspråks-

undervisning ges av asylsökande. Förläggningen ger ingen ekonomisk ersättning för hemspråksundervisningen.

Kommunen får ersättning av förläggningen för de kostnader som inte avses bli täckta av andra bidrag. Som regel betalar förläggningen för varje elev en summa som motsvarar det s.k. interkommunala bidraget.

Ungdomsboende

Ungdomar mellan 16 år och 18 år utan vårdnadshavare bor tillsammans i lägenheter på förläggningen. För att de ska klara av sin situation, får de stöd av särskild personal. Stora ansträngningar görs att få ungdomarna i skola. I övrigt har de tillgång till förläggningens resurser på samma villkor som övriga asylsökande.

Meningsfull vistelse för asylsökande

Av skäl som jag ovan nämnt läggs stora resurser ned på att skapa bra verksamheter för asylsökande under väntetiden. Under innevarande budgetår är Invandrarverkets mål fyra timmars arbete fem dagar i veckan för 50% av de asylsökande. Hur målet uppnås, beror i hög grad på hur många vuxna asylsökande som bor på förläggningen. Det är naturligtvis stor skillnad mellan att skapa sysselsättning för 200 vuxna och för 400 vuxna. Verksamheterna består i första hand av skötsel av förläggningen, opinionsarbete på arbetsplatser och i skolor, terminsvisa engagemang som lärarassistenter i kommunens vanliga skolklasser, teatergrupper, uppbyggnad av vandringsleder, tidningsframställan, ledning och deltagande i kurser (t.ex. sy-, matlagnings- eller språkkurser), informationsinsatser för nyanlända samt caféarbete. En stor vikt läggs vid alfabetiseringsundervisning. För att få delta i attraktiva verksamheter, utöver städ-och reparationsarbeten, måste de asylsökande genomgå den utbildning i svenska som de erbjuds av förläggningen eftersom svenska används som kommunikationsspråk i de flesta verksamheter. Målet för verksamheter inom meningsfull vistelse är att de skall vara till nytta både i Sverige och, om man inte får stanna här, i hemlandet. Verksamheterna skall dessutom inte vara av hobbykaraktär. Förläggningen har inga som helst sanktionsmöjligheter mot dem som inte vill studera eller genomföra erbjudet arbete. Detta medför att en stor grupp människor gör en om-

fattande arbetsinsats, men också att en stor grupp människor helt avstår från att hjälpa till eller delta.

Sjukvård

Till förläggningen är knuten en kontrakterad vårdgivare som vid behov skall göra kompletterande hälsoundersökningar samt ge akut sjukvård. Sjuksköterskor finns anställda på heltid, dagtid, läkare vissa tider i veckan. Det finns tillgång till psykolog. Under kvällar och helger anlitar de asylsökande den vanliga öppna akutvården. Förläggningen betalar då ersättning enligt det s.k. utomlänsavtalet, vilket för ett första rutinbesök innebär ca 900 kronor. För att hålla nere antalet besök på förläggningssjukvården liksom hos samhällets övriga sjukvård, är det synnerligen viktigt att asylsökanden får en god information om exempelvis vanliga läkemedel vid förkylningar och andra lindrigare sjukdomar.

Folkrörelser – frivilliga organisationer

För att förläggningsverksamhet skall vara möjlig att bedriva krävs att den är förankrad i det samhälle den verkar i. Frivilligorganisationerna har en stor betydelse i detta avseende, dels genom opinionsarbete bland sina egna medlemmar, dels genom att anordna mötesplatser, typ internationella caféer, samt dels genom medlemmars engagemang i enskilda flyktingärenden. I bland uppstår dock problem mellan de frivilliga krafterna och myndigheten. Detta kan bero på att de som engagerat sig i asylsökanden har annan uppfattning än myndigheterna i ekonomiska biståndsärenden, rätten till viss sjukvård, hanteringen av enskilda asylärenden eller huruvida en asylsökande skall omhändertas eller ges hjälp till självhjälp.

Opinionsarbete

Förläggningen bedriver ett omfattande opinionsarbete i det omkringliggande samhället genom att ta emot studiebesök, medverka i klassundervisning och i utbildningar på arbetsplatser. Som regel medverkar en handfull asylsökande vid varje utbildningsinsats. Förläggningen lägger ned stor kraft på att ta itu med de problem som uppstår i det omkringliggande samhället.

Förläggningens ekonomi

Liksom utredningsslussen är de flesta förläggningar egna resultatenheter som får betalt per flyktingdygn och som kompenseras med en mindre summa vid överskridande av avtalat antal dygn och får en minskning i budgeten om avtalet inte uppfylls. Även på förläggningen inräknas alla kostnader för den asylsökande – dagbidrag, särskilda bidrag, sjukvård, boende, barntillsyn, skola, lokal- och personalkostnad – i flyktingdygnskostnaden. Extra anslag tilldelas om något verkligt extraordinärt inträffat, t.ex. mycket dyr sluten sjukvård eller brand. Jag återkommer närmare till ekonomin i avsnitt 2.4.

Beslut i tillståndsfrågan

När beslut fattats av Invandrarverket i tillståndsärendet, delges den asylsökanden beslutet genom sin handläggare. Handläggaren kan, om den asylsökande fått ett utvisningsbeslut, inte bistå med annat än information om vad beslutet innebär och med hjälp till kontakt med det offentliga biträdet, om den sökande begär detta.

Väljer den asylsökande att överklaga Invandrarverkets utvisningsbeslut till Utlänningsnämnden, väntar han på förläggningen till dess nämnden fattar beslut i detta nya ärende. Om nämnden också beslutar om utvisning, skall förläggningen, ofta genom förläggningschefen, se till att den asylsökande förstått innebörden av beslutet. Förläggningen har dock inget ansvar i själva verkställighetsärendet; det är en uppgift för polisen. Det förekommer att asylsökande avviker från förläggningen när de får reda på att ett för dem negativt beslut fattats men det är då polisens och inte förläggningens uppgift att efterspana de försvunna.

Om Invandrarverket eller Utlänningsnämnden fattar ett positivt beslut, skall förläggningen hjälpa flyktingen till bosättning i en kommun.

2.2.5 Förläggning i kommunal regi

Invandrarverket har skrivit avtal med vissa kommuner att driva anläggningar för asylsökande med i princip samma mål för verksamheten som myndighetens egna anläggningar har. Som ett exempel på

en sådan konstruktion kan nämnas den som finns i Gävle och som tar emot ca 150 asylsökande. Den beskrivs i det följande.

Boendet

Förläggningen förfogar över ett drygt 20-tal lägenheter insprängda i det vanliga bostadsbeståndet. En av principerna vid förhyrandet har varit att det endast skall finnas en förläggningslägenhet per huskropp.

Invandrarverkets myndighetsutövning.

Inskrivning och registrering av asylsökande sköts av den av Invandrarverkets förläggningar som ligger närmast, dvs. förläggningen i Hofors. Denna förläggning har också ansvar för delgivning i asylärendet.

Beslut om och utbetalning av dagbidrag sköts av kommunen.

Socialt och kurativt stöd

Kommunhandläggare, som på samma sätt som hos Invandrarverket närmast är att likna vid socialsekreterare, ansvarar för socialt stöd, kontakter med myndigheter, informationsinsatser m. m.

Barnomsorg

Barnen har tillgång till den "öppna förskolan" Kanalen fyra timmar per dag. På Kanalen omfattar arbetssättet hela barnets familj, vilket innebär att även de äldre barnen har möjlighet att vistas där tillsammans med sina småsyskon. Liksom inom all förläggningsverksamhet kännetecknas arbetet på Kanalen av hög flexibilitet och korta planeringsperioder.

Skolgång för barn

Barnen går i särskilda klasser i B-skoleform. För att ge barnen trygghet har kommunen valt att lägga undervisningen i samma skola som undervisningen för vuxna.

Svenskundervisning

Svenskundervisningen integreras i den undervisning som erbjuds nyanlända flyktingar genom Komvux.

Meningsfull vistelse

Asylsökande skall i första hand integreras i det befintliga fritidsutbudet i kommunen. Kommunhandläggarna ansvarar för att uppmuntra och finansiera andra fritidsaktiviteter för såväl barn som vuxna.

Utan att det framgår av det avtal som träffats har kommunen förklarat att man kommer att erbjuda alla asylsökande som så önskar att stanna kvar i Gävle kommun om de får uppehållstillstånd.

Sjukvård

Sjukvård finns i lokaler som Invandrarcentrum disponerar.

2.2.6 Utplacering av flyktingar i kommun

Invandrarverkets arbete.

Som framgått under 2.1.4 har Invandrarverket avtalat med kommuner om mottagande av flyktingar.

Invandrarverkets arbete med att placera ut flyktingar i en kommun skall kännetecknas av ett integrationsinriktat synsätt. Det innebär att bosättning i första hand skall ske på ett sätt som bidrar till att flyktingen kan få utbildning och arbete och bli självförsörjande i samma grad som den övriga befolkningen.

Så snart förläggningen får information om att tillståndsfrågan är klar, kontaktar handläggaren "sitt" regionkontor för att diskutera möjlig utflyttning. De förändringar i flyktingens liv som kan ha skett under den tid han väntat på förläggningen finns registrerade. När regionkontoret hittar en kommun som har förutsättningar att ta emot flyktingen, presenteras flyktingen denna plats och kan i princip inte avstå från den om han vill ha fortsatt ekonomisk hjälp från staten och inte har exceptionella familje-, hälso- och/eller arbetsskäl. Kan flyktingen försörja sig själv kan han, precis som alla andra invandrare och svenskar, bo och arbeta var han vill.Vägrar flyktingen att acceptera den erbjudna kommunplatsen, drar förläggningen in dagbidraget så länge platsen finns tillgänglig eftersom flyktingen har sin försörjning tryggad genom kommunen. När kommunen inte anser sig kunna vänta längre och tar tillbaka sitt erbjudande, är det ånyo för-

läggningen som skall bistå flyktingen till dess regionkontoret hittat en ny kommunplats.

Om flyktingen accepterar erbjuden kommunplats, flyttar han så snart han kan, dvs när han blivit folkbokförd, fått bifall på en eventuell ansökan om hemutrustningslån samt i övrigt kan tas emot i kommunen.

Minderåriga flyktingbarn utan vårdnadshavare flyttar antingen till ett kommunalt grupphem eller till en fosterfamilj.

Kommunens arbete

Som jag nämnt under 2.1.5 erhåller kommunen schablonbidrag för mottagen flykting. Ersättningen är avsedd att täcka de kostnader som kommunen inledningsvis har för flyktingen.

När kommunens flyktingmottagning får tillgång till en lägenhet, kontaktar man en handläggare på Invandrarverkets regionkontor och meddelar, utifrån de resurser som finns tillgängliga inom kommunen, vilken typ av flykting man kan tänka sig ta emot. Regionkontoret föreslår en flykting/flyktingfamilj. Om kommunen accepterar förslaget, kontaktas förläggningen där flyktingen vistas och en överenskommelse fattas om när flyttning kan ske.

Innan flyktingen anländer till kommunen har den kommunala flyktingmottagningen kontaktat de olika instanser som är berörda (skola, barnomsorg, sfi etc).

När flyktingen anländer till kommunen, får han hjälp med inkvartering. Saknar han helt egna möbler och egen köksutrustning, får han låna detta av kommunen till dess han hinner göra sina inköp.

Den första tiden i kommunen får flyktingen information om kommunen, kommunens ansvar och det egna ansvaret. Han får hjälp att komma i kontakt med arbetsförmedling, söka eventuellt bostadsbidrag etc. Kommunen skall i samråd med flyktingen upprätta en introduktionsplan. Vill flyktingen efter det första introduktionsprogrammet ha ytterligare stöd är det på hans eget initiativ. Flyktingmottagningen försöker i första hand få människor att klara sig själva och har ingen uppsökande eller kontrollerande verksamhet.

2.3 Tidigare ännu ej genomförda förslag

2.3.1 Mångfald och samverkan i flyktingmottagandet – frivilliga organisationers roll

En arbetsgrupp inom arbetsmarknadsdepartementet med representanter för Kommunförbundet och Invandrarverket samt olika frivilligorganisationer lade i januari 1991 fram rapporten (Ds 1991:5) Mångfald och samverkan i flyktingmottagandet – frivilliga organisationers roll. I rapporten sägs att det i flyktingmottagandet finns inslag av ren myndighetsutövning när det gäller att bestämma den enskildes förmåner, rättigheter och skyldigheter och att dessa uppgifter inte utan vidare kan överlämnas till en organisation. Man pekar dock i rapporten på att Röda Korset enligt ett ramavtal med Invandrarverket drivit fyra förläggningar för asylsökande och menar att det är en verksamhet som skulle kunna byggas ut. Rapporten tar dock främst sikte på andra typer av insatser från de frivilliga organisationernas sida, nämligen

– **Frivilliga insatser** på utredningsslussar och förläggningar av den typ som prövats på flera ställen. Det har då främst gällt stödjande, medmänskliga kontakter och att svara för gemensamhetsaktiviteter såsom utflykter, kaféverksamhet och helgaktiviteter.

– **Psykosocialt stöd** för personer som varit med om svåra krigsupplevelser eller som utsatts för tortyr. Röda Korsets verksamhet för tortyroffer nämns här som ett bra exempel.

– **Efterforskning av anhöriga och återförening av familjer** Det är uppgifter som redan i dag i stor utsträckning sköts av frivilligorganisationer.

– **Stöd till särskilt behövande grupper** som ensamma flyktingbarn, ensamma kvinnor med barn samt äldre och handikappade.

– **Information**. Viss information måste enligt rapporten förmedlas av myndigheter men det finns behov av kompletteringar och förtydliganden som kan ske med organisationernas hjälp.

– **Svenskträning**. Åtskilliga flyktingar behöver kompletterande svenskträning utöver svenska för invandrare (sfi). Sådan kompletterande svenskträning kan enligt rapporten ske exempelvis i samband med kurser i något annat ämne.

– **Opinionsbildning.** En utveckling av en samverkan på lokal nivå när det gäller opinionsbildningen borde enligt rapporten kunna få stor betydelse för en positiv syn hos befolkningen på invandringen i allmänhet och på flyktingpolitiken i synnerhet.

– **Sociala kontakter, sociala aktiviteter och medmänskligt stöd.** Det är enligt rapporten föreningarnas kanske viktigaste uppgifter och det är uppgifter som frivilligorganisationerna med sitt breda kontaktnät har speciella förutsättningar att svara för.

Övervägandena och förslagen i rapporten ligger som framgått på ett principiellt plan. De har inte lett till några konkreta åtgärder.

2.3.2 Introduktionsersättning för flyktingar

Under vintern och våren 1991 genomförde en arbetsgrupp inom regeringskansliet med företrädare för Arbetsmarknadsstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens invandrarverk och Svenska kommunförbundet en förstudie om förutsättningarna för att införa någon form av introduktionsersättning för flyktingar. Arbetsgruppens förslag har redovisats i departementspromemorian (Ds 1991:79) Introduktionsersättning till flyktingar och vissa andra utlänningar. Förslaget innebär att kommunerna ges möjlighet att under en introduktionsperiod bevilja introduktionsbidrag i stället för socialbidrag till flyktingar och andra utlänningar som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet.

I prop. 1991/92:172 har regeringen föreslagit en lag om introduktionsersättning till flyktingar och vissa andra utlänningar, som i huvudsak följer arbetsgruppens förslag. Sedan riksdagen i november 1992 antagit förslagen i propositionen kommer den nya lagen om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar att träda i kraft den 1 januari 1993.

I propositionen anför departementschefen att en introduktionsersättning bör kunna få flera positiva effekter. Det gäller enligt propositionen bl.a.

– den enskilde flyktingens motivation att aktivt delta i ett introduktionsprogram,

– omgivningens attityder, samt

– organisation, administration och effektivitet.

I propositionen anförs vidare att dagens system med socialbidrag som normal försörjningskälla under den första introduktionstiden kan

vara passiviserande och ge fel signaler till flyktingar som kommer till Sverige. Detta gäller enligt propositionen även om man i kommunerna redan i dag kan ställa krav på att flyktingen skall medverka i olika aktiviteter under den tid som socialbidrag beviljas. En särskild introduktionsersättning bör enligt departementschefen tydligare än socialbidrag kunna kopplas till deltagande i ett introduktionsprogram och utbetalas på ett sådant sätt att den ökar motivationen hos utlänningen att delta i programmet. Det skulle också kunna stärka självkänslan hos flyktingen genom att han får en ersättning som en följd av en kontraktsbunden motprestation.

Introduktionsersättning skall kunna beviljas flyktingar och vissa andra utlänningar som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet och som förbinder sig att följa en introduktionsplan som upprättats av de flyktingmottagande myndigheterna i samråd med utlänningen. Personkretsen är densamma som enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagandet m.m. samt förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

En förutsättning för att introduktionsersättning skall kunna betalas ut är att flyktingen följer en introduktionsplan som gjorts upp av kommunen i samråd med flyktingen. Introduktionsplanens syfte skall vara att ge varje flykting de nödvändiga förutsättningarna för att kunna leva och verka normalt och självständigt i det svenska samhället. Stor vikt bör fästas vid undervisning i svenska för invandrare. Planen kan dessutom omfatta samhälls-, studie- och arbetslivsorientering, arbetsmarknadsservice, arbete, rehabilitering m.m. Följer flyktingen inte den uppgjorda introduktionsplanen på ett godtagbart sätt får kommunen besluta att introduktionsersättning inte skall utgå. Den flykting som av olika skäl, exempelvis sjukdom, vård av minderåriga barn etc. inte alls kan delta i ett introduktionsprogram bör i stället kunna få sina behov tillgodosedda genom bistånd enligt socialtjänstlagen.

I de fall kommunerna väljer att betala ut introduktionsersättning i ställer för socialbidrag får kommunerna själva fastställa introduktionsersättningens nivå. Det ankommer också på kommunen att bestämma om introduktionsersättningen skall täcka inte bara flyktingens utan även övriga familjemedlemmars behov. Det måste enligt propositionen vara rimligt att ersättningen inte understiger den av kom-

munen fastställda socialbidragsnormen. Om så skulle vara fallet måste den enskilde flyktingen ändå vända sig till socialtjänsten för kompletterande bidrag och i så fall skulle en av de stora fördelarna med reformen gå förlorad.

En kommuns beslut att inte utge introduktionsersättning kan av den enskilde överklagas till länsrätten. Det är däremot inte möjligt att överklaga nivån på introduktionsbidraget. En flykting som anser att introduktionsbidraget inte ger en skälig försörjning har möjlighet att söka kompletterande socialbidrag och ett beslut av kommunen att då vägra socialbidrag kan överklagas.

2.3.3 Meningsfull vistelse på asylförläggning

Den dåvarande regeringen beslöt i september 1991 att tillkalla en särskild utredare för att pröva under vilka förutsättningar och på vilka villkor asylsökande borde få arbeta under den tid de väntar på beslut om uppehållstillstånd. Som framgått av avsnitt 2.1.6 ändrades dock utlänningsförordningen med verkan från den 1 juli 1992 så att asylsökande gavs möjlighet att i vissa fall arbeta på den öppna arbetsmarknaden.. Utredningen om arbete för asylsökande inriktade därför sitt arbete närmast på att utveckla de riktlinjer för meningsfull vistelse för asylsökande som Statens invandrarverk tidigare fastställt (jfr avsnitt 2.1.3). Utredningen överlämnade den 1 juli 1992 sitt betänkande (SOU 1992:69) Meningsfull vistelse på asylförläggning.

Utredningens förslag innebär en vidareutveckling av den verksamhet för meningsfull vistelse för asylsökande som Invandrarverket bedrivit under de senaste åren. Utredningen föreslår att nya arbetstillfällen skall skapas utanför förläggningarna för asylsökande på områden som av olika skäl inte utnyttjas av den öppna arbetsmarknaden. Samverkan måste äga rum mellan förläggningarna, berörda fackliga organisationer och länsarbetsnämnden i syfte att få sådana arbetstillfällen till stånd. Som exempel nämner utredningen att det finns ett i det närmaste obegränsat antal arbetsobjekt inom den i skogsstyrelsens regi bedrivna natur-, landskaps- och kulturminnesvården. Vidare nämns praktik- eller studieplatser som avser skötsel av fastigheter och markområden i anslutning till förläggningarna, köks- och städarbete inom kommunal och landstingskommunal sjuk- och omsorgsvård, arbeten med städning av bussar och tåg, ideellt arbete åt föreningar av

olika slag liksom ett flertal varierande sysslor hos familjeföretag, enskilda företag och enskilda personer.

Utredningen föreslår att verksamheten regleras i en särskild lag om arbete för asylsökande som vistas på asylförläggning. Enligt lagförslaget gäller lagen asylsökande som åt Invandrarverket utför arbete på en av verket eller på dess uppdrag driven asylförläggning eller som i samförstånd med verket utför arbete åt annan inom eller utom förläggningen. Skriftligt avtal skall träffas om villkoren för arbetet mellan Invandrarverket och den som tillhandahåller arbetet. Samråd skall i regel ha ägt rum med berörd lokal arbetstagarorganisation eller med centralorganisation och arbete åt annan än Invandrarverket skall också godkännas av länsarbetsnämnden. En arbetstagare som utför arbete enligt lagen skall inte anses som arbetstagare annat än såvitt gäller vissa delar av arbetsmiljölagen.

Enligt förslag till förordning om arbete för asylsökande som vistas på asylförläggning skall asylsökande som utför arbete enligt lagen för varje arbetsdag erhålla ersättning motsvarande tolv procent av fullt dagbidrag till ensamstående vuxen med egen mathållning. Det skulle i dagsläget innebära knappt 10 kr./dag. Ersättningen skulle likställas med dagbidrag och således vara skattefri. För rätt till ersättning bör enligt utredningsförslaget krävas att den asylsökande arbetar viss minsta tid av dagen, förslagsvis två timmar. För asylsökande som fyllt 18 år och som utan giltigt skäl avvisar erbjudet arbete skulle dagbidraget nedsättas med motsvarande belopp.

Jag har den 12 november 1992 yttrat mig över utredningens förslag. Mina synpunkter framgår av vad jag i avsnitt 4.6 kommer att anföra om arbete och sysselsättning för asylsökande.

2.4 Statistiska uppgifter om asylsökande och flyktingar – kostnader för nuvarande mottagande

2.4.1 Statistik

Inledning

I början av 1980-talet sökte årligen 3 000–4 000 personer asyl. År 1984 skedde en kraftig ökning till 12 000 personer. Ökningen fortsatte fram till år 1989, då antalet asylsökande var drygt 30 000 personer. De första åren på 1990-talet såg vi en liten minskning av an-

talet asylsökande. År 1991 sökte 27 500 personer asyl. Den lätt nedåtgående kurvan vände under senare delen av år 1991 och budgetåret 1991/92 ansökte 54 800 personer om asyl.

Förenta Nationernas flyktingkommisssarie (UNHCR) har uppskattat att omkring 300 miljoner personer kommer att vandra under 1990-talet. De kommer att åberopa politiska skäl, ekonomiska skäl och miljöskäl för att få möjlighet att bosätta sig i ett nytt land. Under de senaste åren har vi också kunnat se en utveckling mot allt större rörelser. Samtidigt har det, som en naturlig följd av utvecklingen i de asylsökandes hemländer, skett en förändring av de grupper som söker asyl. Antalet asylsökande från t.ex. Iran, Etiopien och Mellersta Östern har minskat medan asylsökande från det förutvarande Jugoslavien har ökat. Mycket snabbt kan antalet asylsökande från ett land öka. Av totalt 27 500 asylsökande år 1991 kom 16 500 från Östeuropa och 11 000 från övriga världen. Av de östeuropeiska asylsökandena kom 13 200 från det förutvarande Jugoslavien. Budgetåret 1991/92 kom drygt 41 000 asylsökande från förutvarande Jugoslavien. Av dessa kom ca 29 000 det första halvåret 1992.

Människors val av nytt land beror på en rad olika faktorer. Det nätverk som byggts upp genom tidigare invandring och övriga rörelser människor och länder emellan är en faktor. De signaler som Sverige förmedlar till omvärlden genom den praktiska tillämpningen av invandrings- och invandrarpolitiken är en annan. Omkringliggande länders inställning till asylsökande är en tredje faktor. Dessutom påverkas valen av praktiska resmöjligheter.

De ca 27 500 asylsökandena år 1991 kom från följande länder.

Medborgarskap	jan	juni	dec	1991 totalt
Etiopien	91	43	14	495
Irak	205	42	98	233
Iran	219	81	52	1 266
Jugoslavien	192	336	3 063	13 226
Libanon	83	24	14	340
Peru	34	32	78	532
Polen	27	4	18	1.465
Rumänien	64	51	14	454
Somalia	79	88	195	1 355
Sovjetunionen(fd)	182	74	71	1 159
Statslös/okänt	112	50	48	605
Syrien	60	22	22	313
Turkiet	37	19	26	362
Övriga länder	362	246	327	3.543
Totalt	1 747	1 141	4 175	27 351

Åldersfördelning och familjesammansättning bland asylsökande från olika länder varierar i hög utsträckning. Inte minst spelar resvägen en stor roll; det är betydligt lättare av både ekonomiska och praktiska skäl för hela familjer att lämna hemlandet gemensamt om man kan ta sig landvägen. Asylsökande från det förutvarande Jugoslavien består ofta av hela familjer medan asylsökande från t.ex. Somalia som regel kommer ensamma eller med delar av familjen och har resterande familj väntande i hemlandet. Detta medför att anknytningsinvandringen också skiljer sig grupperna emellan. Av de asylsökande som i september 1992 bodde på någon av Invandrarverkets anläggningar var 42 % barn (under 18 år), 57,5 % i arbetsför ålder och 0,5% över 65 år. De asylsökandes åldersfördelning har stor betydelse vad gäller planering av bostäder, av utbildningsinsatser och av "arbetsmarknadsåtgärder" både inom ramen för Invandrarverkets mottagning av asylsökande och inom ramen för kommunernas mottagning av flyktingar.

Invandring av anhöriga till flyktingar

Medborgarskapsland	1990	1991
Europa	7 849	6 067
varav		
Jugoslavien (f.d.)	1 849	1 218
Rumänien	588	435
Afrika	2 065	2 881
varav		
Etiopien	598	814
Somalia	249	474
Asien	7 943	7 875
varav		
Irak	416	672
Iran	1 866	1 748
Libanon	805	655
Turkiet	1 982	1 798
Latinamerika	1 523	1 525
varav		
Chile	643	544
Nordamerika	895	817
Oceanien	321	234
Sovjetunionen (f.d.)	447	509
Statslösa/okänt medb.skap	1 178	1 322
Summa tillstånd	22 221	21 30

Mottagning av asylsökande

Antalet flyktingdygn i asylmottagningen påverkas av i huvudsak tre faktorer; inströmningen av asylsökande,vistelsetider och utflödet ur förläggningssystemet.Vistelsetiderna bestäms främst av handläggningstiden hos Invandrarverket och hos Utlänningsnämnden. Utströmningen ur mottagningssystemet beror på tillgången på tillgängliga kommunplatser respektive hur snabbt fattade avvisningsbeslut kan verkställas.

Asylsökande och asylprövning

	1989/90	1990/91	1991/92
Antal asylsökande	38 500	20 500	54 800
Asylprövning (SIV)			
*beslut i grundärenden	24. 345	33 446	34 606
*varav bifall[1]		42%	49%
Asylprövning[2]			
*Arbetsmarknadsdep. (t.o.m31/12-91, andel avslag ej känt)	2 332	4 442	2. 426
*Utlänningsnämnden (fr.o.m.1/1-92)			6 878
varav bifall			39%
Asylmottagning (beläggn/år)		bå 90/91	bå 91/92
*sluss		9 037	5 553
*förläggning		15 807	23 461
*grupphem		61	74
Summa		24 905	29 088

Det är viktigt att notera att det finns en tidseftersläpning i förhållandet mellan antal inresta asylsökande och antal beslut i tillståndsärenden. Den som lämnade in sin ansökan budgetåret 1989/90 kanske fick sitt ärende avgjort samma år, men kan också ha fått det slutgiltiga avgörandet först under budgetåret 1991/92.

Den tid man väntar på slutgiltigt beslut i asylärendet varierar högst väsentligt. Tillströmningen av asylsökande, komplexiteten i asylärendet och situationen i hemlandet har givetvis en stor betydelse men också de ekonomiska resurser som avsätts till tillståndsprövningen.

[1] SIV avslog bå 1991/92 51 % av grundärendena. Mer än 90 % av de asylsökande väljer att överklaga SIV:s beslut till Utlänningsnämnden. Dessa ärenden genererar nytt arbete inom SIV, dels genom att SIV måste ta ställning om ett överklagat ärende skall omprövas, dels genom s.k. ny ansökan.

[2] Omvandlingstalet 2,5 har använts för att relatera antalet beslut hos Arbetsmarknadsdepartementet och Utlänningsnämnden till antalet beslut hos SIV, då SIV räknar ärenden på personbasis och departementet och nämnden på familjebasis.

Någon heltäckande bild av hur vistelsetiderna utvecklats under de tre senaste budgetåren går ej att ge. För den grupp som kommunplaceras efter förläggningsvistelse finns det emellertid sedan oktober månad 1991 tillförlitliga uppgifter. Vistelsetiden är drygt 15,5 månader för denna grupp.

I de grundärenden där beslut kunde fattas, tog Invandrarverket beslutet inom 3 månader i ca 45% av ärendena budgetåret 1990/91 och i ca 40% av ärendena budgetåret 1991/92. Mot bakgrund av den svårbedömda situationen i förutvarande Jugoslavien fattades i princip inga avvisningsbeslut med avsedd verkställighet för personer därifrån, s.k. verkställighetsstopp. Allteftersom situationen förändrats har avvisningsbeslut börjat fattas.

Majoriteten av dem som söker asyl gör det direkt vid gränsen. Men det är inte ovanligt att personer lämnar en asylansökan först efter en tids vistelse i Sverige. De kan ha besökt släktingar och vänner eller ha vistats här som turister. Asylansökan lämnas då in till polismyndigheten. Så snart ansökan lämnats in, ansöker kommunen där personen vistas om plats inom Invandrarverkets mottagningsssystem så vida inte personen har en nära anhörig som han kan bo hos. Kön av asylsökande in till sluss är normalt kort och väntetiderna likaså. Slussen i Flen är den enda sluss som regelmässigt arbetar med mottagning av asylsökande från kommuner utanför inresecenterna som främsta mottagningssätt. Målsättningen i Flen är att asylsökande skall beredas plats inom sju dagar från det att behovet anmälts. I Malmö sker normalt mottagningen inom ett dygn. Under budgetåret 1991/92 fanns det en kommunkö först i slutet av budgetåret. För samtliga slussar växte den från 160 personer i slutet av april till 900 personer vid juni månads utgång. Tillväxten berodde på den ökade tillströmningen av asylsökande från förutvarande Jugoslavien. Slussen i Flen hade vid den tiden väntetider på upp till ett par månader. I oktober månad 1992 hade förhållandena förändrats; efterfrågan på slussplatser var lägre än tillgången.

Som tidigare framgått har asylsökande rätt att vistas var som helst i landet under väntetiden. Vill den asylsökande bo hos släktingar/vänner utanför förläggningssystemet, måste dock såväl Invandrarverket som kommunen godkänna det för att bidrag skall utbetalas – utom när det är fråga om make/maka, barn och föräldrar. Budgetåret

1991/92 bodde ca 3 400 personer utanför förläggningssystemet med bibehållet bidrag.

Mottagning av kvotflyktingar.

Flyktingkvoten för budgetåren 1989/90 och 1990/91 var 1 250 personer. Budgetåret 1991/92 uppgick den till 3 250 personer. För innevarande budgetår har den fastställts till 2 000 personer. Den stora gruppen har i första hand varit vietnamesiska s.k. båtflyktingar, som har omfattats av det internationella program "CPA"(Comprehensive Plan of Action) som Sverige deltagit i. Under budgetåret 1990/91 medförde Gulfkriget att en stor mängd människor fick lämna sina hem. Majoriteten av dessa kunde sedermera återvända, samtidigt som en större mängd flyktingar än vad de omkringliggande länderna ansåg sig ha möjlighet att ge ett mer permanent skydd behövde en fristad i tredje land. Sverige utökade sin kvot med 1 250 personer som en följd av Gulfkriget. Utöver dessa stora grupper har Sverige accepterat ett mindre antal flyktingar från olika länder.

Kvotflyktingar budgetåret 1991/92

Medborgarskap	Dossier uttagna	Delegations uttagna	Totalt
Irak	427	686	1 113
Iran	287	333	620
Vietnam	70	827	897
El Salvador		81	81
SL/Palestina		38	38
Colombia		18	18
Somalia		17	17
Afghanistan		11	11
Laos		10	10
Guatemala		26	26
Övriga		42	42
Totalt			2 873*

(*därav 75 handikappade)

Det senaste budgetåret har Invandrarverket arbetat för att kvotflyktingar skall få bosätta sig i en kommun direkt vid ankomsten till Sverige. Cirka 130 kommuner tar numera emot kvotflyktingar direkt. Antalet kommuner ökar dock då många av de personer som tas ut på

kvoten har släkt i Sverige och gärna vill bo i de kommuner där släktingarna bor. Av de 328 kvotflyktingar som reste in tredje kvartalet 1991 bodde 161 personer den första tiden på en förläggning. Andra kvartalet 1992 bodde endast 20 personer av 476 på en förläggning.

Kommunernas mottagande av flyktingar

Ett av målen för det nuvarande flyktingmottagandet är att sprida ansvaret för mottagande över hela landet och avlasta storstadsregionerna, som före år 1985 hade tagit emot de flesta flyktingarna. Detta mål uppnåddes redan efter två år. År 1989 tog 275 (av totalt 284) kommuner emot flyktingar. År 1991 hade antalet kommuner stigit till 277.

Under budgetåret 1991/92 tog kommunerna enligt preliminära siffror emot 21 400 flyktingar varav 14 700 från Invandrarverkets förläggningar och 6 700 direktmottagna kvotflyktingar och anhöriga.

Invandrarverket bedömer att behovet av kommunplatser under år 1992 kommer att uppgå till 22 000.

Flyktingmottagandet är som nämnts numera ganska jämt fördelat över landet. Under år 1991 tog exempelvis kommunerna i Stockholms län mot sammanlagt 2 713 flyktingar motsvarande 1,6 flyktingar per tusen invånare medan Norrbottens län tog emot 449 flyktingar motsvarande 1,7 flyktingar per tusen invånare.

2.4.2 Kostnader

Inledning

Människor som lever i ett samhälle tillför och använder samhällets resurser olika mycket vid olika tidpunkter i sitt liv. Detta gäller svenskar såväl som asylsökande och flyktingar. En god bild av vad en person totalt kostar ur en samhällsekonomisk synvinkel går inte att ge om man inte också beräknar de resurser som han tillför.

Avgränsningsproblemen är uppenbara om man skall ge en rättvis beskrivning av kostnaderna för mottagandet av asylsökande och flyktingar. Jag har valt att närmare redogöra för kostnaderna för de verksamheter inom vilka jag har att föreslå eventuella förändringar. Jag begränsar mig till att redogöra för kostnaderna för tillstånds-

prövningen och för Invandrarverkets och kommunernas mottagning. Dessutom berör jag till en viss del också de resurser som Arbetsmarknadsstyrelsen avsätter för arbetet med programgruppen flyktingar och invandrare. Jag redogör inte för de resurser som asylsökande och flyktingar tillför landet.

Asylprövning

Det ligger inte inom mitt uppdrag att se över asylprövningen i dess olika delar. Trots detta menar jag att det vid en redovisning av kostnaderna för mottagningssystemet också är angeläget att redogöra för kostnaderna för tillståndsprövningen, då de medel som avsätts för asylprövningen påverkar de resurser som krävs inom mottagningssystemet.

En förändring av asylprövningen skedde den 1 januari 1992 då Utlänningsnämnden istället för regeringen blev besvärsinstans i utlänningsärenden. Den 1 juli 1992 tog Invandrarverket över utredningsansvaret i asylärenden från polisen.

Polismyndigheterna, Invandrarverket, regeringen, Utlänningsnämnden, Domstolsverket samt Kriminalvårdsstyrelsens transportcentral har under budgetåret 1991/92 haft kostnader för asylprövning. Rikspolisstyrelsen har genomfört en enkätundersökning för att söka uppskatta polismyndigheternas kostnad men resultatet är ännu inte klart. Svårigheterna att få fram dessa siffror beror på att polisen inte har några specialdestinerade medel för sina uppgifter när det gäller asylsprövning och verkställigheter. Invandrarverket hade asylprövning och tillståndsprövning integrerade t.o.m. april 1992 och har därför gjort en schablonmässig kostnadsfördelning mellan de båda verksamheterna. Asylprövningen kostade Invandrarverket ca 147 miljoner kronor. Av liknande skäl som i fråga om polisen kan endast en uppskattning göras av kostnaderna inom arbetsmarknadsdepartementet för regeringens prövning av asylärenden. År 1990 uppskattades dessa kostnader till ca 19 miljoner kronor. Utlänningsnämndens kostnader uppgick till ca 25 miljoner kronor första halvåret 1992. Kostnaderna för offentligt biträde uppgick till ca 82 miljoner kronor budgetåret 1991/92. Hemtransport av dem som inte fick asyl i landet kostade Kriminalvårdsstyrelsens transportcentral ca 119 miljoner kronor.

Mottagning av asylsökande och flyktingar.

Invandrarverkets uppdrag vad avser asylsökande och flyktingar spänner över många verksamhetsområden, alltifrån det direkta ansvaret för att ge människor mat och logi till ansvaret för att medverka till att flyktingar får en god möjlighet till integration i samhället och till att motverka främlingsfientlighet. Myndighetens mångfasetterade ansvarsområde, där alla delar åtminstone tangerar varandra, medför avgränsningsproblem när man skall beskriva kostnaderna för en konkret verksamhet.Vissa av de kostnader Invandrarverket har för t.ex. stöd till organisationer kan direkt hänföras till asyl- och flyktingmottagningen samtidigt som vissa kostnader som Invandrarverket har för förläggningsverksamheten ger minskade kostnader i andra samhällssektorer, för vilka myndigheten inte har ansvar. Som ett exempel på det senare kan nämnas det utbildningsarbete som förläggningar genomför gentemot kommun- och landstingspersonal.

Även inom kommunal verksamhet finns liknande avgränsningsproblem; det är oerhört svårt att avgöra vilka kostnader inom t.ex. skola, socialtjänst och kulturverksamhet som direkt kan hänföras till mottagandet av asylsökande och flyktingar.

För att ge en så rättvis bild som möjligt av kostnaderna för asyl- och flyktingmottagningen har jag valt att ta upp de kostnader som direkt kan knytas till Invandrarverkets och kommunernas mottagning. Dessa kostnader utgörs av kostnaderna för sluss- och förläggningsverksamheten, överföring av flyktingar m.m., resor från Sverige för vissa asylsökande och flyktingar samt ersättning till kommunerna för deras flyktingmottagande.

Kostnader för sluss och förläggningsverksamheten (belopp i tkr.)

Verksamheter	Utfall 89/90	Utfall 90/91	Utfall 91/92
sluss	1 108 356	921 914	765 903
förläggning	1 630 836	2.459 747	2 433 639
grupphem	16 834	27 968	21 739
Summa	2 756 026	3 409 629	3 221 281

Transfereringar (belopp i tkr)

Verksamheter	Utfall 89/90	Utfall 90/91	Utfall 91/92
Överföring av flyktingar m.m.	13 302	9 124	8 912
Resor från Sv. för – asylsökande[1]		4 620	5 496
– flyktingar	2 267	3 458	2 763
Ersättning till kommuner etc.[2]			3 269 142
Summa			*3 286 313*

Invandrarverkets sluss och förläggningsverksamhet.

På sluss- och förläggningssidan har Invandrarverket en grundorganisation och en tillfällig organisation. Utredningsslussarna i Upplands Väsby (Carlslund), Flen, Mölndal (Sagåsen) och Malmö ingår i grundorganisationen. I övrigt konkurrerar anläggningarna både på sluss- och förläggningssidan med varandra om plats i organisationen. Avsikten är att en anläggnings sammanlagda resultat (ekonomiskt, praktiskt boende, verksamhetsmässigt, infrastrukturellt etc.) skall avgöra om den är i den tillfälliga organisationen eller i grundorganisationen.

Som jag framhållit i avsnitt 2.2 är det en stor variation mellan Invandrarverkets anläggningar. I slutet av budgetåret 1991/92 fanns det ca 25 000 platser i lägenheter och ca 8 000 platser på pensionat och hotell. Grupphem för minderåriga barn utan vårdnadshavare finns i anslutning till utredningsslussarna i Carlslund och Mölndal samt på två förläggningar.

I tider med stor inströmning av asylsökande öppnas nya slussannex, i möjligaste mån i anslutning till de fyra fasta utredningsslussarna för att möjliggöra en effektiv asylprövning. Förläggningar öppnas där Invandrarverket kan finna alternativ ur kostnads- och verksamhets-

[1]Anslagsposten fanns inte 89/90

[2]Siffrorna för 89/90 och 90/91 är inte jämförbara med 91/92 eftersom ett nytt ersättningssystem infördes i januari 1991.

synvinkel. Någon egentlig geografisk begränsning för lokalisering av förläggningar finns inte.

Av SIV:s rapport "Produktivitetsutveckling avsnitt 4.2 Asylmottagning" framgår följande:

"Utvecklingen av produktionen av antalet flyktingdygn och kostnaderna för asylmottagningsverksamheten hänger givetvis intimt samman. En jämförelse mellan åren visar att kostnaderna ökade mellan åren 89/90–90/91 och minskade mellan 90/91–91/92. Kostnadsökningens orsaker kan sökas i produktion per flyktingdygn, främst avseende förläggningar.

Kostnadsökningen till 90/91 har också att göra med utbyggnadsfasen under hösten. Under våren 91 avvecklades dyrare och sämre enheter och billigare och mer ändamålsenliga lösningar söktes. Detta visar sig också i totalkostnaden för det senaste budgetåret.

Arbetet med att hitta billigare lösningar fortsatte under det senaste budgetåret. Resultatet visar att arbetet har bedrivits kostnadseffektivt, eftersom asylmottagningsverksamheten totalt sett blir billigare än föregående år, trots den stora inströmningen och uppbyggnaden av antalet platser under året. Detta är en följd av ett medvetet arbete.

Kapacitetsutnyttjandet har blivit högre genom förtätning av platser. Befintliga anläggningar har också utökats med nya lägenheter och annex vilket ger stordriftsfördelar. Konjunkturläget har gjort att det funnits tillgång till lediga lägenheter.

Arbetssättet har förändrats så att asylsökande deltar mera aktivt bl.a. i förläggningarnas skötsel, vilket möjliggör en minskad bemanning. S.k. lågbemanningsalternativ är igång och under fortsatt utveckling."

Det är många faktorer som påverkar en anläggnings kostnader. Kostnaderna varierar mycket mellan olika förläggningar. Lägenhetsanläggningar med självhushåll är billigare än anläggningar i pensionat och hotell. Krav på ett snabbt igångsättande medför ofta en fördyring. Långa avtalsperioder ger möjlighet till bättre avtal än korta avtalsperioder. Kostnaderna för personalrekrytering och personalutbildning är höga i ett inledningsskede. I uppbyggnadsskedet förekommer också investeringkostnader som inte periodiseras utan belastar det första budgetåret. Etableras en ny anläggning eller utökar en redan etablerad anläggning sin verksamhet i slutet av ett budgetår medför det således att den redovisade flyktingdygnskostnaden stiger, eftersom hela initialkostnaden belastar det aktuella budgetåret. Som ett exempel kan nämnas sommaren 1992 när flera av de redan etablerade lägenhetsanläggningarna utökade sin verksamhet med i många

fall ett par hundra platser. Detta skedde i slutet av maj och i början av juni. Hela investeringskostnaden för utökningen belastade budgetåret 1991/92 medan själva verksamheten, dvs. ökningen av antalet flyktingdygn, i första hand genomförs under budgetåret 1992/93. Samtidigt som dessa anläggningars flyktingdygnskostnad för budgetåret 1991/92 är missvisande hög så redovisar givetvis en helt ny anläggning med ett par hundra platser, som etableras i slutet av ett budgetår, en ännu högre flyktingdygnskostnad även om denna nya anläggning är mer kostnadseffektiv.

Att avveckla anläggningar när antalet asylsökande minskar medför också en hög flyktingdygnskostnad. Anläggningarnas hela kapacitet kan inte utnyttjas och myndigheten har kostnader för både lokaler, personal och ingångna avtal.

Det är först när sluss- och förläggningsorganisationen befinner sig i balans, oavsett planeringsnivå, **under en längre tid**, som det går att använda flyktingdygnskostnaden som ett mått på en anläggnings effektivitet.

Invandrarverket redovisar kostnaderna för förläggningsverksamheten som kostnaden per dygn och inskriven. En uppdelning görs sedan mellan sluss, förläggning och grupphem för minderåriga utan vårdnadshavare. För de senaste tre budgetåren har kostnaderna per person (belopp i fasta priser) varit följande för asylmottagningen:

	1989/90	1990/91	1991/92
Sluss	336	455	372
Förläggning	283	287	263
Grupphem(1)	752	1 036	839

(1)Avsedda för minderåriga barn utan vårdnadshavare.

I det följande redovisas en fördelning av förläggningskostnaderna på olika ändamål. För att beskriva hur kostnaderna fördelas har jag valt att utgå från de kostnadsställen som Invandrarverket använder i sin redovisning. Jag redogör bl.a. för vilka poster som huvudsakligen ingår samt för de lagar och regler som påverkar kostnaden. Samtliga kostnader avser budgetåret 1991/92. Den sammanlagda kostnaden var ca 3, 2 miljarder kronor eller ungefär 105 500 kronor per person och

år. Summan avser de kostnader som direktbokförts på myndighetens anslag (D 2). Gemensamma centrala kostnader är inkluderade.

Kostnader för personal, kost och logi samt lokaler

Totalt: 1 824 957 000 kronor.
Kostnad per person/år: 55 334 kronor.

Som tidigare beskrivits har Invandrarverket en hel flora av anläggningar. Vissa bedrivs i egen regi i vanliga bostadsområden. I andra fall hyr Invandrarverket bostäder och köper mathållning m.fl. tjänster av någon entreprenör.

Redovisningen av kostnaderna kan skilja sig mycket mellan olika anläggningar beroende på om det är fråga om verksamhet i egen regi eller om upphandling från en entreprenör. Vad gäller förläggningar som Invandrarverket upphandlar av en entreprenör är avtalet oftast utformat så att verket betalar ett belopp per flyktingdygn som inkluderar kostnader för personal, kost och logi samt lokaler. Ibland ingår dock även annat, exempelvis kostnader för meningsfull verksamhet. För lägenhetsanläggningar i egen regi kan personal- och lokalkostnader särredovisas medan mat ingår i kostnaderna för dagbidrag. Jämförelser mellan kostnaderna för olika kostnadsslag mellan olika förläggningar kan därför ofta inte göras.

Personaltätheten på myndighetens anläggningar varierar högst väsentligt. Exempelvis har vissa anläggningar särskilt ungdomsboende och/eller handikappsboende vilket kräver en större bemanning.

På de slussar och de förläggningar som Invandrarverket bedriver i egen regi med egen anställd personal finns vidare som regel någon del av verksamheten utlagd på entreprenad. Det kan t.ex. röra sig om sjukvård, om viss verksamhet som studieförbunden bedriver eller om caféverksamhet.

Av ovanstående följer att det är omöjligt att redogöra för hur stor del av flyktingdygnskostnaden som avser personal respektive mat och hyror i mottagningsverksamheten i dess helhet. För att trots detta beskriva hur en fördelning **kan** se ut, har jag valt att redogöra för den högsta och lägsta personal- och hyreskostnaden per asylsökande och år bland de anläggningar som finns i Invandrarverkets grundorganisation.

Personal

Högst: 25 185 kronor.
Lägst: 12 775 kronor.

I kostnadsslaget ingår förutom löner och sociala avgifter bl.a. personalutvecklingskostnader, kostnader för jour och beredskap och för tjänsteresor.

Hyror/lokaler

Högst: 22 630 kronor.
Lägst: 9 855 kronor.

Utöver ordinarie hyror, värme och vatten ingår också ny- eller ombyggnation, som under budgetåret för samtliga anläggningar uppgick till ca 37 000 000 kronor. Det bör noteras att vissa inventarier dessutom är inkluderade.

Dagbidrag

Totalt: 652 359 000 kronor.
Kostnad för ensamstående inklusive egen mathållning: 28 835 kronor.
Kostnad för ensamstående exklusive egen mathållning: 11 315 kronor.

Rätten till bistånd är reglerad i lagen (1988:153) och förordningen (1988:156) om bistånd till asylsökande m.fl.

Beloppen är baserade på basbeloppet och justeras den 1 februari varje år med hänsyn till basbeloppsförändringar.

Förordningen om bistånd åt asylsökande ändrades med verkan från den 1 december 1992. Från och med den 1 december 1992 erhåller asylsökande följande belopp.

	Dagbidrag inkl egen mathållning	Dagbidrag exkl egen mathållning
Ensamstående	69	23
Sammanboende	60	18
Barn 0–10 år	46	14
Barn 11–15 år	51	14
Barn 16–17 år	55	14
Hemmavarande vuxen	60	18

För familjer som har fler än två barn reduceras beloppen. De nya beloppen för dagbidrag innebär att t.ex. en ensamstående får 300 kronor mindre per månad och att en familj med fem barn i åldrarna 1 år, 4 år, 8 år, 11 år och 16 år får 8 550 kronor per månad mot 11 910 kronor före den 1 december 1992.

Särskilda bidrag

Totalt:19 648 000 kronor.
Kostnad person/år: 628 kronor.

Rätten till särskilt bidrag är liksom rätten till dagbidrag reglerad i lagen och förordningen om bistånd åt asylsökande m.fl. Bidraget är avsett endast för sådana fall där den asylsökande har ett reellt behov av särskilt stöd för att kunna hålla sin livsföring på en skälig nivå. Bidraget kan lämnas till bl. a. glasögon, handikapphjälpmedel, kosttillskott, extra aktivitet/utrustning för barn, vissa resor och vinterkläder.

Sjuk- och hälsovård samt tandvård

Totalt: 353 012 000 kronor, varav tandvård 15 230 000 kronor.
Kostnad person/år: 11 341 kronor, varav tandvård 489 kronor.

Samtliga asylsökande erbjuds en hälsoundersökning. Innehållet i denna regleras av socialstyrelsens allmänna råd (1988:8). Råden är utformade i samarbete med smittskyddsläkarna och Invandrarverket.

Asylsökandes och flyktingars behov av akut sjukvård skall också tillgodoses i enlighet med dessa råd. Invandrarverkets anläggningar har avtal med sjukvårdsgivare om akut vård och betalar för det en viss summa per flyktingdygn. Denna vård finns att tillgå under kontorstid. Priset för den avtalade vården varierar mellan ca 10 kronor/flyktingdygn och 14 kronor/flyktingdygn beroende på vad som ingår (läkarbesök, medicin, tolk etc.). Anläggningarna betalar ersättning enligt det s.k. utomlänsavtalet för all sjukvård utöver den avtalade akuta vården. Detta innebär att ett akut besök på kvällar och helger i den öppna sjukvården kostar ca 900 kronor, att en förlossning kan kosta 20 000 kronor och att en dyr medicinering kan kosta 500 kronor per dygn. De asylsökande betalar inte någon patientavgift.

Undervisning

Skolbarn

Totalt: 84 620 000 kronor.

Barn i skolpliktig ålder har rätt till skolgång. Som regel är detta ordnat genom kommunens skolförvaltning. Invandrarverket bär den kostnad som inte täcks av andra statliga medel, vanligtvis ett pris per elev som motsvarar det s.k. interkommunala bidraget. I en mellansvensk kommun är det interkommunala bidraget 24 000 kronor för år 1992 för en låg- och mellanstadieelev och 28 200 kronor för en högstadieelev. I samma kommun kostade en grundskoleelev 50 000 kronor år 1991.

Vuxna

Totalt: 82 124 000 kronor.

Samtliga asylsökande erbjuds undervisning i vardagssvenska, dvs. den svenska de behöver för att klara sin livsföring under väntetiden. Invandrarverkets anläggningar har som regel avtal med något studieförbund eller med annan utbildningsanordnare. Det hör till undantagen att lärarna är anställda inom myndigheten. Kostnaden per lektionstimme kan variera, men ligger vanligtvis omkring 300 kronor.

Vuxna analfabeter erbjuds ibland alfabetiseringsundervisning, ofta genom den kommunala vuxenundervisningen.

Meningsfull vistelse

Totalt: 30 405 000 kronor.
Kostnad person/år: 987 kronor.

Under kostnadsgruppen ingår bl.a. fritidsverksamhet för barn, hyror av fritidsartiklar, kursverksamhet och inventarier.

Asylsökande skall beredas sysselsättning, om möjligt fyra timmar per dag. Sysselsättningen skall inte vara av hobbykaraktär. Jag har tidigare i avsnitten 2.1 och 2.2 närmare redogjort för vilka verksamheter som kan gå in under begreppet meningsfull vistelse. Som jag tidigare nämnt kan ytterligare kostnad för "meningsfull vistelse" i vissa avtal ingå under t.ex. "mat och logi" eller "hyror".

Barnens behov skall särskilt uppmärksammas. På samtliga anläggningar finns en organisation uppbyggd motsvarande samhällets

"Öppna förskola". Sexårsträning förekommer dessutom. Löner för den personal som är anställd inom Invandrarverket för att arbeta med barnen finns under kostnadsslaget "Personal".

Tolk- och översättningskostnader

Totalt: 37 788 000 kronor.
Kostnad person/år: 1 215 kronor.

Enligt förvaltningslagen skall en myndighet vid behov anlita tolk om myndigheten har att göra med en person som inte behärskar svenska språket. På Invandrarverkets anläggningar anlitas kommunens tolkservice. Den utökade möjligheten till telefontolkning har medfört både att kostnaderna har sänkts betydligt och att myndigheterna kan etablera anläggningar i orter där få eller inga tolkar är direkt tillgängliga. Vid stort behov anställs dock tolkar på heltid.

Övriga kostnader

Totalt: 199 928 000 kronor.
Kostnad person/år: 6 423 kronor.

I förläggningsverksamheten finns också ett antal poster som inte kan direkt hänföras till någon av ovannämnda kostnadsgrupper. En stor del av bl.a intedentursidan (glas, porslin, textil, läder, bilar, bensin etc.), av administrationen (dataavgifter, kontorsmaterial, grafisk produktion, post och telefon etc.) samt av vissa kostnader för asylsökande (fotoservice, larmutryckningar, inrikes resor för flyktingar) hänförs under kostnadsgruppen "Övrigt".

Verksamhet på entreprenad

Som tidigare framgått har så gott som alla anläggningar någon del av verksamheten utlagd på entreprenad. Budgetåret 1991/92 var följande verksamhet utlagd på entreprenad.

Verksamhet	Antal entrepr.	Kostnad (tkr)
Grundskola		84 326
Förläggningssjukvård	169	175 115
Svenskundervisning	126	81 571
Inkvartering(delvis inkl.mat m.m.)	107	681 824
Mathållning	22	69 064
Meningsfull Vistelse	52	11 289
Bevakning/lokal vård	34	9 320
Summa		1 112 509

Överföring av flyktingar m.m.

De flyktingar som tas emot inom ramen för flyktingkvoten, får ekonomiskt bistånd för resan till Sverige. Även anhöriga till flyktingar har möjlighet att få resan till Sverige betald. Vissa kvotflyktingar tas genom ett intervjuförfarande ut i flyktingläger i utlandet. I kostnaden för överföringen ingår de svenska delegationernas reskostnader. Kostnaden för överföring av kvotflyktingar uppgick budgetåret 1991/92 till 8 912 000 kronor.

Resor från Sverige för asylsökande och flyktingar

Asylsökande

Om en asylsökande väljer att ta tillbaka sin asylansökan innan ärendet är avgjort, har han möjlighet att få sin hemresa betald av staten genom Invandrarverkets försorg. För budgetåret 1991/92 uppgick kostnaden för detta till 5 496 000 kronor.

Flyktingar

Flyktingar som vill återvända till sina hemländer kan få hemresan betald om de har behov av det. (Förordning /1984:690/ om bidrag till flyktingars resor från Sverige för bosättning i annat land.) Kostnaden för detta uppgick till 2 763 000 kronor budgetåret 1991/1992.

Kommunernas mottagning av asylsökande och flyktingar.

Asylsökande

Rätten till bistånd enligt lagen och förordningen om bistånd åt asylsökande m.fl. är knuten till var man vistas. En asylsökande kan få bistånd om han tillfälligt vistas i en kommun i avvaktan på att anvisas plats på förläggning eller i någon annan kommun eller om han vistas i kommun som han har stark anknytning till eller har andra synnerliga skäl att vistas i. Kommunen beslutar i biståndsärendet. Innan beslut fattas har man som regel varit i kontakt med Invandrarverket och fått ett *preliminärt* beslut om att kommunen kan återsöka utbetalt belopp hos verket Invandrarverket saknar dock författningsstöd för att kunna ge *bindande* förhandsbesked om ersättning för utgivet bistånd.

Invandrarverket ersätter kommunernas kostnader för bistånd som lämnats enligt lagen. Ersättningen betalas ut i efterskott när asylärendet är avgjort. Det innebär att de redovisade kostnaderna i nedanstående tabell torde understiga de faktiska kostnaderna för de angivna perioderna. Även i övrigt är uppgifterna något osäkra.

Bistånd enligt LBA	1991/92
Antal dagar med dagbidrag(fld)	341 140
Dagbidrag, tkr.	31 788
Boendekostnad, tkr.	9 681
Särskilt bidrag, tkr.	4 266
Summa kostnader, tkr	45 735

Kommunerna bär själva kostnaderna för t.ex. tolkar, administration, vissa genomgångsbostäder, viss svenskundervisning och viss barnomsorg. Kommuner som enligt överenskommelse med Invandrarverket tar emot större grupper asylsökande kan ersättas i särskild ordning för extra kostnader.

Flyktingar

Syftet med systemet med schablonbidrag finns beskrivet i "Verksamhetsplan (t.o.m. 1993 06 30) för Statens Invandrarverks uppföljning

av statsbidragssystemets effekter på det kommunala samordnade flyktingmottagandet". Där sägs bl.a. följande:

"Det statliga ersättningssystemet för kommunalt flyktingmottagande som infördes den 1 januari 1991 syftar ytterst till att åstadkomma förutsättningar för en både snabbare och bättre introduktion av flyktingar i Sverige. Systemet skall skapa stor frihet för kommunerna att tillsammans med framför allt arbetsförmedlingen vidta lämpliga introduktionsåtgärder. Dessutom är systemet tänkt att bidraga till en förenklad administration för kommunerna. ---

Ersättningssystemet innebär att schabloniserade bidrag för varje mottagen flykting utgår till kommunerna. Dessa bidrag skall ersätta de kommunala kostnader som uppkommer till följd av flyktingmottagningen."

Vid en beräkning av kommunernas kostnader för flyktingmottagningen har jag valt att redovisa de bidrag som Invandrarverket betalar ut till kommunerna. Jag har inte tagit hänsyn till eventuella statliga bidrag från andra myndigheter eller till rent kommunala kostnader eftersom det inte förekommer någon särredovisning av kostnaderna för flyktingar i kommunerna.

Huvuddelen av kommunernas kostnader för flyktingmottagandet skall täckas av en schabloniserad ersättning från Invandrarverket för varje mottagen flykting och annan utlänning som omfattas av flyktingmottagandet. Vid sidan härav lämnas också ersättning för vissa särskilda kostnader för handikappade och äldre flyktingar samt för ensamma flyktingbarn utan vårdnadshavare. Som jag tidigare redogjort för får också varje kommun som träffat avtal med Invandrarverket om flyktingmottagande en grundersättning motsvarande tre schablonbidrag oberoende av hur många flyktingar kommunen tar emot. Invandrarverket kan också – inom en årligen fastställd ram – ersätta kommunerna för vissa extraordinära kostnader.

Det är viktigt att notera att kommunerna erhåller schablonbidrag även för flyktingar som genom arbete är självförsörjande. Invandrarverkets siffror är *preliminära* bl. a. på grund av en tidseftersläpning vad avser kommunernas ansökningar. Dessutom är vissa bidragstyper av löpande karaktär, t.ex. ersättning för socialbidragskostnader för äldre, sjuka eller handikappade flyktingar. Siffrorna avser bidrag bokförda budgetåret 1991/92 och som utgick för de *flyktingar* som togs emot under år 1991.

Schablonbidrag (inkl. sekundärflyttningsbidrag)

Totalt: 2 331 000 000 kronor.

Kommunerna erhåller under år 1992 135 500 kronor för varje mottagen vuxen flykting och 83 100 kronor för barn under 16 år.

Slutlig redovisning av schablonbidragskostnaderna kan göras först ca två år efter det att flyktingen togs emot i kommun. Summan torde dock i stort kunna betraktas som "slutkostnad" för schablonbidrag. I denna summa ingår bl.a.

Bidrag till äldre och handikappade

Totalt: 52 147 000 kronor.

Beloppen avser ersättning för socialbidrag, färdtjänst och hemtjänst. Socialbidragen svarar för 99% av det totala beloppet.

Ersättning för barn utan vårdnadshavare

Totalt: 41 134 000 kronor.

63% av beloppet har gått till kommunala grupphem. Återstoden av summan avser ersättning för kostnader rörande familjehem.

Extraordinära kostnader för flyktingmottagande

Totalt: 97 779 000 kronor.

Bidraget är avsett att ersätta kommunerna för betydande extra kostnader som inte täcks på annat sätt. Drygt hälften av bidraget har de tre storstäderna fått i ersättning för olika typer av bostadslösningar. Vidare har kommunerna kompenserats för exempelvis de utgifter de haft på grund av att Invandrarverket inte kunnat placera så många flyktingar i kommunen som avtalet med kommunen omfattat samt för kostnader för kvotflyktingar.

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Arbetsmarknadsstyrelsen för inte statistik över åtgärder för gruppen flyktingar. För att trots detta kunna belysa kostnaderna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder för flyktingar, har jag valt att utgå från utomnordiska medborgare i arbetsför ålder och redovisa vissa

arbetsmarknadspolitiska åtgärder för denna grupp. I gruppen utomnordiska medborgare ingår både de som invandrat av andra skäl än flyktingskäl och de som är födda i Sverige och som valt att behålla sitt gamla medborgarskap. I gruppen "utomnordiska medborgare" saknas också flyktingar som blivit svenska medborgare. Jag menar, att då alla som erhållit flyktingstatus de senaste tio åren har kommit från länder utanför Norden, så är gruppen "utomnordiska medborgare" trots allt den grupp som det i detta sammanhang är mest relevant att titta på.

Av Arbetsmarknadsstyrelsens rapport *"Redovisning av effekterna av arbetsmarknadspolitiska insatser för flyktingar/invandrare budgetåret 1991/92"* framgår att arbetslösheten bland utländska medborgare är betydligt högre än för svenska medborgare. Under första halvåret 1992 var nästan var femte utomnordisk medborgare i arbetskraften anmäld som arbetssökande på arbetsförmedlingen. Sommaren 1992 var närmare 40% av den utomnordiska arbetskraften aktuell som sökande eller i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Bland de relativt nyanlända flyktingarna finns det stora grupper med mycket låg sysselsättningsgrad. Alltfler utomnordiska medborgare har betydande svårigheter att överhuvudtaget vinna inträde på arbetsmarknaden.

Utländska medborgares andel i åtgärder inom arbetsmarknadsutbildning, beredskapsarbete, arbete inom SAMHALL och AMI-inskrivning är högre än deras andel av totala antalet sökande. Andelen som placerats med lönebidrag, på utbildningsvikariat, i offentligt skyddat arbete (OSA) och i inskolningsplatser/ungdomspraktik är emellertid betydligt lägre.

Länsarbetsnämnderna uppger att det är svårt att integrera lågutbildade invandrare och flyktingar, många gånger på grund deras bristande språkunskaper och ibland låga utbildningsnivå. Otillräckliga språkkunskaper medför dessutom svårigheter vid yrkesutbildningar. Svårigheterna tenderar att öka för flyktingar och invandrare som under högkonjunkturen placerades i okvalificerade arbeten och som nu blivit varslade om uppsägning eller arbetslösa. De återkommer som arbetssökande med viss arbetslivserfarenhet men med bristande svenskkunskaper och utan egentlig yrkestillhörighet.

450 handläggare arbetar på hel- eller deltid med sökande som har invandrar-eller flyktingbakgrund. Det motsvarar ca 10% av det totala antalet handläggare inom arbetsmarknadsverket.

I regleringsbrevet 1992/93 har regeringen i beräkningsunderlaget (anslag B1 och B2) tagit upp 46 miljoner kronor respektive 140 miljoner kronor för flyktingar och invandrare. Utöver detta omfattas givetvis asylsökande och flyktingar av arbetsmarknadsverkets övriga verksamhetsområden. I Arbetsmarknadsstyrelsens riktlinjer för verksamhetsplanering anges att regionalt skall verkets insatser anpassas till den lokala marknadens behov och förutsättningar utifrån statsmakternas intentioner och uppsatta mål.

Länsarbetsnämnderna har således tilldelats medel efter respektive läns arbetsmarknadsläge och inte särskilt för gruppen "utomnordiska medborgare". Extra tilldelade medel har till viss del disponerats för centralt initierade projekt i samverkan med arbetsmarknadens parter.

2.5 Mottagande av asylsökande i några andra länder

Utredningen bör enligt sina direktiv ta del av förhållandena i övriga nordiska länder och inom EG. Uppgifterna nedan om förhållandena i andra länder bygger i stor utsträckning på skriftliga uppgifter som de skilda länderna själva lämnat i samband med en konferens år 1991. Uppgifterna om rörande förhållandena i Tyskland har inhämtats vid en studieresa som utredningen företagit i slutet av oktober 1992. Uppgifterna om vad mottagandet kostar i de olika länderna är inte helt jämförbara. Olika länder räknar på olika sätt och det är i allmänhet mycket svårt att få fram exakt vilka kostnader som tagits med.

Belgien

Nyanlända asylsökande tas först emot i någon av två s.k. transitförläggningar. Efter en kortare tid där förs de asylsökande över till en regional mottagningsförläggning. Därutöver tas asylsökande emot direkt i kommunerna. Det finns inte något tvång för asylsökande att vistas på en förläggning.

En asylsökande som tagits emot på en mottagningsförläggning skall i teorin vara kvar där tills asylansökan avgjorts såvida det inte bedöms sannolikt att han kommer att få ett positivt beslut. På grund av långa handläggningstider och platsbrist på förläggningarna vistas emellertid i verkligheten större delen av de asylsökande i en kommun under väntetiden, som i genomsnitt uppgår till totalt ca två år. De

asylsökande placeras ut i kommunerna i förhållande till kommunernas folkmängd. På transitförläggningarna vistas de asylsökande genomsnittligt en månad och på de regionala förläggningarna genomsnittligt tre och en halv månad.

Förläggningarna bekostas av staten, som också driver transitförläggningarna. För driften av de regionala förläggningarna svarar belgiska Röda Korset. De asylsökande på förläggningarna får där kost och logi, låga fickpengar samt betalning för smärre arbeten som de kan utföra på förläggningen.

Asylsökande som vistas i kommun får socialhjälp. Kommunerna ersätts av staten för utgiven hjälp, dock inte för personalkostnader.

Asylsökande har rätt att arbeta på den öppna arbetsmarknaden.

Asylsökande får språkundervisning under väntetiden. Skolplikt gäller även för barn till asylsökande och barnen går då i vanliga skolor.

Den genomsnittliga årskostnaden år 1990 uppgick för asylsökande på förläggning till drygt 10 000 USD och för asylsökande i kommun till ca 7 800 USD (i det senare fallet personalkostnader ej inräknade).

Danmark

Alla nyanlända asylsökande tas emot i en utredningsförläggning, där utredning i ärendet sker. De förs sedan över till en annan förläggning. Samtliga förläggningar drivs av danska Röda Korset men bekostas helt av staten. Ca 75 % av samtliga asylsökande får beslut i första instans inom sex månader från ansökan. För dem som överklagar ett negativt beslut är väntetiderna väsentligt längre. Asylsökande vistas på förläggning under hela väntetiden.

Under väntetiden har de asylsökande inte rätt att arbeta. Alla vuxna asylsökande erbjuds ett särskilt utbildningsprogram om totalt 60 timmar. För barn mellan 6 och 16 år organiseras särskild utbildning omfattande 15 lektioner i veckan.

Asylsökande får mat och husrum samt fickpengar.

Samtliga kostnader för asylsökande ersätts av staten. Den genomsnittliga årskostnaden år 1990 för en asylsökande uppgick till ca 16 000 USD.

Finland

Alla asylsökande tas emot vid någon av fem utredningsförläggningar, där polisutredning sker. De förs sedan över till en mottagningsförläggning. Samtliga förläggningar drivs av den finska Socialstyrelsen. Den genomsnittliga väntetiden på beslut är nio månader.

De flesta asylsökande vistas på en förläggning men ett mindre antal bor hos släktingar eller vänner. Asylsökande på förläggning har fri bostad. De får sedan ett bidrag på 1 700 FIM/månad. Bidraget skall dels täcka utgifter för mat, dels utgöra fickpengar.

Asylsökande tillåts inte arbeta. Vuxna asylsökande har rätt till sex timmars undervisning/vecka i antingen finska eller svenska. Barn i skolåldern har rätt att gå i skola.

Samtliga kostnader för asylsökande ersätts av staten. Den genomsnittliga årskostnaden år 1990 för en asylsökande uppskattades till ca 26 000 USD.

Italien

Italien hade tidigare flera förläggningar för asylsökande men dessa är sedan ett par år avskaffade. En asylsökande kan i dag ge in sin asylansökan till i princip den polismyndighet han väljer. Sedan han intervjuats av en särskild kommitté och godkänts som asylsökande kan han sedan också i princip välja i vilken kommun han vill bo. Han kan sedan få ett behovsprövat bidrag som skall täcka utgifterna för mat och husrum.

Asylsökande tillåts inte arbeta och de har inte rätt till någon form av utbildning.

Inrikesministeriet svarar för kostnaderna för det särskilda bidrag som asylsökande kan få. Kostnaderna för sjukvård och eventuella kostnader för sociala insatser svarar resp. kommun för. Den statliga genomsnittliga årskostnaden år 1990 för en asylsökande uppgick till ca 7 000 USD.

Nederländerna

Mottagningssystemet för asylsökande i Nederländerna har nyligen ändrats. Samtliga asylsökande tas numera emot i något av fyra utredningscentra. Där måste asylsökanden stanna tills beslut i första instans tagits, vilket beräknas ta ca en månad. Asylsökande som fått ett nega-

tivt beslut och som inte getts rätt att i landet avvakta överklagande över beslutet förs därefter över till en särskild typ av förläggning där de får stanna ca två månader och där de erbjuds aktiviteter som förberedelse inför återresan. Övriga förs över till en mottagningsförläggning där de får vänta tills plats kan beredas dem i en kommun. Där erbjuds de olika utbildningsaktiviteter som skall förbereda dem för deltagande i det nederländska samhället.

Mottagandet är en statlig angelägenhet. På förläggningarna deltar dock ett stort antal frivilliga från olika organisationer i arbetet med mottagningsprogrammen. Exempelvis är det frivilligorganisationerna som ordnar språkundervisning i den mån sådan förekommer. Målsättningen är att den totala väntetiden för en asylsökande som överklagar ett negativt beslut och har rätt att vänta på resultatet av överklagandet skall nedbringas till 12–18 månader. I dag är den totala väntetiden väsentligt längre.

En asylsökande på förläggning får mat, husrum och fickpengar. En asylsökande som kommit ut i kommun får bostad samt bidrag till mat, kläder och personliga utgifter. Bidraget betalas av staten och kommunerna ersätts av staten för bostadskostnad. En asylsökande har inte rätt till någon form av arbete. Barn går i vanliga skolor.

Den totala årskostnaden år 1990 för asylsökande på förläggning uppgick till ca 30 000 USD och för asylsökande i kommun till ca 13 000 USD. I den senare siffran ingår dock inte bostadskostnad.

Norge

Asylsökande vistas under väntetiden på mottagningsförläggningar, som drivs av norska Röda Korset, andra frivilligorganisationer och av kommuner. Staten svarar för kostnaderna.

Asylsökande kan under vissa förutsättningar få rätt att arbeta. För vuxna asylsökande finns ett särskilt program med samhällsorientering m.m. men ingen språkundervisning. Barn i skolåldern går i vanlig skola.

Alla utgifter bekostas av norska staten. Den genomsnittliga årskostnaden för en asylsökande uppgick år 1990 till ca 14 000 USD.

Portugal

Asylsökande tas emot i särskilda mottagningsförläggningar, där de får mat och husrum. Den som så önskar kan i stället få bidrag motsvarande minimilön och sedan själv svara för sitt uppehälle.

Asylsökande har rätt att arbeta. För vuxna asylsökande finns introduktionsundervisning men ej språkundervisning. Barn går i vanlig skola.

Kostnaderna för asylsökande ersätts av staten. Den genomsnittliga årskostnaden år 1990 för en asylsökande uppgick till ca 2 800 USD.

Schweiz

Alla asylsökande måste tillbringa 3-6 dagar på ett registreringscenter, där bl.a. ett inledande förhör hålls. Den som godkänns som asylsökande placeras sedan med hjälp av ett datasystem i en kanton. Varje kanton måste ta emot asylsökande i förhållande till sin folkmängd. I kantonen får asylsökanden tillbringa sex månader på någon form av förläggning, därefter får han i regel en bostad i en kommun i kantonen. Det är kantonen som bestämmer inkvarteringen och den kan därför variera mellan kantonerna. Den genomsnittliga väntetiden uppgår till ca två år.

En asylsökande har rätt att arbete sedan han väntat sex månader från ansökan. Under de sex månadernas väntan på förläggning i kantonen förväntas asylsökanden delta i undervisning i det språk som talas i kantonen i fråga. Skolplikt gäller även asylsökande barn och de går i vanliga skolor.

Kantonen bestämmer om en asylsökande på förläggning skall laga sin egen mat eller om mat skall lagas kollektivt. I vilket fall ersätter staten kantonen med ett belopp om 300 Sfr./månad och asylsökande.

Under tiden på förläggning får en asylsökande fickpengar med 150 Sfr./månad. Den som har rätt att arbeta och som bor ute i samhället får bidrag endast efter behovsprövning.

I alla kantoner utom en får asylsökanden underteckna en förbindelse om återbetalning av den hjälp han erhållit.

Den schweiziska staten ersätter alla kostnader för asylsökande. Den genomsnittliga årskostnaden år 1990 för asylsökande på förläggning uppgick till ca 10 000 USD och för asylsökande i lägenhet till drygt 13 000 USD.

Storbritannien

I Storbritannien finns inget speciellt mottagningsprogram för asylsökande. Mottagandet vilar i huvudsak på kommunerna. Asylsökande har i princip samma rätt till socialbidrag och olika välfärdsprogram som befolkningen i övrigt. Det socialbidrag som utgår uppgår dock till ca 90 % av beloppet för den som är bosatt i Storbritannien. Staten lämnar bidrag till två frivilligorganisationer som lämnar råd och bistånd till asylsökande. Frivilligorganisationerna får också bidrag för att kunna möta de asylsökandes omedelbara behov av inkvartering.

Några förläggningar för asylsökande finns inte. Asylsökande som inte kan bo hos släktingar eller vänner eller på annat sätt ordna bostad på egen hand kan vända sig till kommunerna för att få hjälp med bostad. Kommunerna är skyldiga att erbjuda bostad åt familjer. Det kan dock i en del fall dröja viss tid innan man lyckas hitta en lämplig bostad. Kommunerna har inte samma skyldighet när det gäller att ordna bostad för yngre ensamstående män. I den mån kommunen inte har någon lämplig bostad att erbjuda hänvisas de yngre männen till frivilligorganisationerna för hjälp med bostad. Det leder till att många asylsökande tillhörande denna kategori ställs helt utan bostad. Ett problem är att många asylsökande söker sig till London där svårigheterna att ordna bostad är särskilt stora.

Den genomsnittliga handläggningstiden uppgår till ca 16 månader. Asylsökande som väntat på beslut mer än sex månader tillåts i regel arbeta. Några särskilda introduktionsprogram eller språkundervisning för vuxna finns inte. För barn gäller skolplikt. Staten ersätter kommunerna med halva kostnaden för skolgången.

Det är inte möjligt att med någon högre grad av tillförlitlighet uppskatta kostnaderna för mottagande av asylsökande. Enligt en mycket grov uppskattning skulle det kunna röra sig om knappt 4 000 USD per person årligen.

Tyskland

Systemet för mottagande av asylsökande i Tyskland har nyligen ändrats och man är i färd med att ändra också själva asylprövningsförfarandet.

Asylsökande tas först emot i en motsvarighet till våra utredningsslussar. Sådana finns numera en i varje delstat. Såväl den som söker

asyl direkt vid gränsen som den som söker asyl efter inresan hänvisas till en utredningssluss. Endast där kan ansökan om asyl registreras. Vistelsen på slussen är avsedd att vara högst tre veckor. Under denna tid görs utredning i ärendet.

Alla som söker asyl i en delstat hänvisas till denna delstats utredningssluss, som därför kan vara mycket stor. Sedan det under tiden på utredningsslussen konstaterats att det är fråga om en asylsökande som har rätt att få sitt ärende prövat hänvisas asylsökanden till en delstat efter en särskild "fördelningsnyckel". Det kan då bli en helt annan delstat än där man sökt asyl. Varje delstat är skyldig att ta emot asylsökande i förhållande till sin storlek. De nya östra delstaterna skall t.ex. tillsammans ta emot 20 % av de asylsökande.

Sedan fördelning på delstat skett är det delstatsmyndighetens uppgift att finna en "kreise" (motsvarar ungefär våra län men är något mindre) som kan ta emot sökanden. De flesta inkvarteras på förläggningar som kan ha från 30–40 upp till 300–400 platser. Där vistas sedan de flesta i avvaktan på slutligt beslut i ärendet. Det är delstaten som har ansvaret för förläggningarna men i exempelvis delstaten Berlin drivs samtliga förläggningar av organisationer eller privata företag på entreprenad. Myndigheten ställer upp de krav för inkvarteringen och vistelsen i övrigt som skall gälla och förhandlar sedan om priset i varje enskilt fall. Priset beror bl.a. på inkvarteringens standard. Från myndighetshåll i Berlin framhölls att det är oerhört väsentligt att organisationerna utsätts för konkurrens från privata företag för att man skall kunna pressa priserna. "Utan konkurrens skulle organisationerna förvandlas till ekonomiska dinosaurier."

Väntetiderna för den som utnyttjar alla överklagandemöjligheter kan bli mycket lång; ofta 4–5 år. De långa väntetiderna hänger samman med dels att en asylsökande i dag kan överklaga ett negativt beslut i flera instanser, dels att även positiva beslut kan överklagas av en representant för staten. Problemen har förvärrats under senare tid på grund av den kraftigt ökade tillströmningen av asylsökande.

Ansvaret för mottagande av asylsökande i Tyskland är delat mellan kommunerna, delstaterna och den federala regeringen. Det innebär också att de ekonomiska bidrag som utgår till asylsökande växlar mellan olika kommuner och delstater.

På utredningsslussen får asylsökande mat och husrum samt fickpengar. Den som behöver det får också kläder. I exempelvis delstaten

Brandenburg uppgår fickpengarna för en vuxen till 3 DM och i Berlin till 5.10 DM.

Sedan en asylsökande tagits emot i en delstat med rätt att vänta på slutligt beslut i ärendet har han rätt till socialhjälp på samma villkor som en tysk medborgare. Socialhjälpen betalas ut av kommunen och kan liksom i Sverige variera mellan olika kommuner. Kommunen får ersättning från delstatsregeringen för den utgivna socialhjälpen.

En asylsökande som väntat två år har rätt att söka arbetstillstånd, som beviljas efter arbetsmarknadsprövning. Cirka 20 % av asylsökandena arbetar. Personer från det forna Jugoslavien betraktas inte som asylsökande utan som krigsflyktingar. De har möjlighet att redan från början söka arbetstillstånd, vilket nästan alltid beviljas. De får också temporära vistelsetillstånd för sex månader åt gången. I övrigt tas de dock emot på samma sätt som asylsökande.

I Berlin söker man också ordna "meningsfull sysselsättning" för asylsökande. Det kan bestå i att man hjälper till på förläggningen eller utför enklare arbete utanför förläggningen. En asylsökande som deltar i meningsfull sysselsättning ersätts med 3 DM/timme under högst 40 timmar/månad. Deltagande är helt frivilligt.

Under tiden på utredningssluss har barn rätt att gå i skola men skolplikt föreligger inte. För de mindre barnen ordnas särskild barnverksamhet. För barn till asylsökande som fördelats på delstat med rätt att vänta föreligger skolplikt på samma sätt som för tyska barn.

Det har inte varit möjligt att få fram exakta uppgifter om kostnaderna för mottagandet. I Berlin uppskattade man kostnaderna för en vuxen asylsökande till 12 000–15 000 DM per år och ett lägre belopp för barnen. Denna kostnad avser dock endast husrum, mat och fickpengar. Skolgång för barnen ingår inte, inte heller kläder eftersom hjälp till kläder betalas ut i form av "särskilt bidrag" efter behovsprövning. Asylsökande har rätt till fri sjukvård och inte heller denna kostnad ingår. Vidare ingår inte personalkostnader.

Från federalt håll uppskattade man kostnaderna totalt för den federala regeringen och för delstaterna till ca 8 miljarder DM.

År 1991 hade man ca 250 000 nya asylsökande och ca 400 000 som väntade på beslut. År 1992 räknar man med närmare 500 000 nya asylsökande varför kostnaderna kommer att bli högre. Det betonades att siffran 8 miljarder DM endast är en uppskattning. Om denna siffra är riktig skulle det innebära att den totala kostnaden för en asyl-

sökande uppgår till i genomsnitt ca 20 000 DM. Det är dock oklart exakt vilka kostnader som ingår i denna summa.

Man försöker pressa kostnaderna på olika sätt. Ett sätt är att i större utsträckning utnyttja tomma militärförläggningar för inkvartering; det blir den billigaste formen av inkvartering och man har nu gott om tomma militärförläggningar, framför allt i öst men även i väst. Ett annat sätt är att gå över till att ge socialhjälp i form av kuponger och inte kontanter. Det skulle, menar man, i vart fall förhindra att en asylsökande köper en resa till Tyskland "på avbetalning" som han sedan kan betala tillbaka med hjälp av de kontanter han får.

Österrike

Alla asylsökande tas emot i något av fyra mottagningscentra, det mest kända i Traiskirchen. Det är endast där som en asylansökan kan ges in. De flesta inkvarteras därefter på hotell eller pensionat på den federala regeringens bekostnad.

Asylsökande får mat, husrum och fickpengar. Dokumentlösa asylsökande samt asylsökande från Rumänien och Turkiet (med undantag för kurder från vissa områden) kan dock inte få bistånd från den federala regeringen.

Asylsökande har rätt att arbeta under väntetiden. Yrkesutbildning, t.ex. till svetsare, ordnas för asylsökande. För barnen gäller obligatorisk skolgång. Den genomsnittliga väntetiden uppgår till ca sex månader. En grov uppskattning ger en genomsnittlig årskostnad av ca 5 000 USD per person årligen.

3 Behovet av förändringar

Den nuvarande ordningen för mottagande av asylsökande och flyktingar har tillämpats i sin helhet endast under ca tre år. Den har i jämförelse med tidigare ordning inneburit vissa fördelar. Att de asylsökande under den första tiden normalt vistas på en utredningssluss har inneburit 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 har systemet i vissa avseenden framstått som stelbent och byråkratiskt. Det gäller exempelvis de något invecklade regler som avgör om en asylsökande skall vistas på en förläggning eller om han själv skall kunna ordna sitt boende och ändå ha rätt till bidrag för sitt uppehälle. Dessa regler innebär i praktiken att det krävs medgivande från såväl Invandrarverket som kommunen för att en asylsökande skall kunna bo hos en släkting i kommunen och få dagbidrag.

Det kanske största problemet i mottagandet ligger dock i att vistelsetiderna på förläggning blivit alltför långa och att de därför kan leda till passivisering och bidragsberoende. En långvarig vistelse på förläggning motverkar en senare integration i det svenska samhället. Det kan också göra det svårare att starta på nytt för den som inte får stanna här utan måste återvända.

Med hänsyn till att under senare år endast cirka hälften av de asylsökande kunnat räkna med att slutligen få stanna i Sverige är det en svår avvägning att avgöra hur stora insatser som skall satsas på åtgärder som kan uppfattas som att de syftar till integration av asylsökande i det svenska samhället. En alltför hög grad av integration av asylsökande kan göra att ett avlägsnandebeslut framstår som svårförklarligt och inhumant. Det kan också göra det svårare för asylsökanden att på nytt komma in i det samhälle han lämnat om han tvingas återvända. Att i alltför hög utsträckning isolera asylsökanden från det svenska samhället innebär å andra sidan att det kommer att

vara svårare och ta längre tid för den som får stanna att senare komma in i det svenska samhället.

Långa väntetider motverkas först och främst genom en snabb handläggning av asylärendena hos de berörda myndigheterna. Själva asylprövningen ligger dock utanför uppdraget för denna utredning. Men även ett effektivt mottagandesystem kan bidra till kortare väntetider.

Ett bra mottagandesystem där de asylsökande själva får ta ansvar bidrar till att integrationen i det svenska samhället går snabbare för dem som får stanna. Ett bra mottagande måste också innebära att man underlättar ett återvändande för dem som inte får stanna här.

Mottagandet av asylsökande har också blivit mycket kostsamt för det svenska samhället. För budgetåret 1992/93 beräknas kostnaderna uppgå till 7–8 miljarder kronor vilket är mer än en fördubbling jämfört med föregående budgetår. Det stora antalet asylsökande medför att varje förkortning av vistelsetiden på förläggning innebär en stor besparing.

I avsnitt 2.4 har jag redogjort för utvecklingen när det gäller antalet asylsökande och kostnader. Jag vill erinra om följande uppgifter.

	Bå 1989/90	1990/91	1991/92
Asylsökande	38 500	20 500	54 800
Kostnad per flyktingdygn på förläggning, kronor	283	287	263

Genom att klara av att ta emot det mycket kraftigt ökade antalet asylsökande under det senaste året och genom att kunna göra det till en lägre kostnad per flyktingdygn än tidigare har Invandrarverket visat upp en mycket snabb anpassning till de mest skilda arbetssituationer och kunnat lösa de mest skiftande problem. Många förläggningar fungerar smidigt och bra och till en förhållandevis måttlig kostnad. Trots detta framkommer mycket kritik, i massmedia och från allmänheten. I långa stycken bygger kritiken på rena missförstånd. Det sprids å ena sidan verklighetsfrämmande föreställningar om att outtömliga resurser öses över de asylsökande – på bekostnad av pensionärer och andra grupper. Å andra sidan finns föreställningar

om läger med en låg standard och där alla asylsökande är tvungna att vistas och där de blir "omhändertagna" och passiviserade.

Ingendera bilden är naturligtvis sann. Det är oerhört angeläget att bilden blir korrekt – för att undvika främlingsfientlighet som drabbar enskilda och för att få en realistisk diskussion om hur det fortsatta mottagandet av flyktingar och asylsökande skall se ut.

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. Förläggningschefen och viss annan personal är dock anställd av Invandrarverket. Endast i ett fåtal fall är det fråga om totalentreprenad. En ökad konkurrens mellan sådana entreprenader och Invandrarverkets egen verksamhet skulle kunna innebära ökad effektivitet och minskade kostnader.

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 sådan sysselsättning på alla de nya förläggningar som Invandrarverket tvingats öppna i rask takt. I juli 1992 lade utredningen om arbete för asylsökande fram sitt betänkande (SOU 1992:69) Meningsfull vistelse på asylförläggning. Jag har den 12 november 1992 yttrat mig över förslagen i betänkandet. Från den 1 juli 1992 har vidare asylsökande fått rätt att arbeta i de fall Invandrarverket bedömer att handläggningen av ärendet kommer att ta längre tid än fyra månader. De förändringar som genomförts och de förslag som lagts innebär att väntetiden för en asylsökande på förläggning kommer att bli väsentligt mer innehållsrik än tidigare.

För min del anser jag det väsentligt att den asylsökandes egna resurser tas till vara under väntetiden och att stora ansträngningar görs för att motverka den passivisering som kan bli följden av en långvarig vistelse på förläggning. Jag anser därför att det kan ifrågasättas om genomförda och föreslagna åtgärder är tillräckliga när det gäller sysselsättning för asylsökande.

4 Överväganden och förslag

4.1 Allmänna utgångspunkter

Inledning

Utgångspunkter för utredningsarbetet är

– 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 finns inget "normaltillstånd" för mottagningen av asylsökande. Invandrarverket kommer för all framtid att tvingas arbeta med plötsliga förändringar av antalet asylsökande, asylsökande med olika bak-

grund och behov osv. Eventuella föreställningar om en plan som kan gälla för alla situationer är orealistiska. Det måste finnas en beredskap hos alla för förändringar och behov som inte kan förutses. Planering av mottagandet måste därför utgöras av ett antal minimiregler som utgör basen för verksamheten också vid snabba förändringar. Invandrarverket har visat förmåga att anpassa mottagningsverksamheten för asylsökande till våldsamma svängningar och det finns f.n. flera hundra förläggningar runtom i Sverige. Om detta system skall fungera måste det finnas ett betydande handlingsutrymme för verket att hantera frågorna inom de givna ramarna. Och såväl asylsökande som allmänheten måste acceptera att villkoren på förläggningarna kan vara olika. Mångfalden bör utnyttjas som en styrka, inte ses som ett problem.

Det finns emellertid många motstridiga önskemål och intressen i hela verksamheten och det är så många inbyggda konflikter – av praktiskt och känslomässigt slag – att verksamheten ibland kan te sig omöjlig att hantera på ett rimligt sätt. Det kräver ett betydande mått av mod från politikernas sida att förklara och försvara politiken. Debatten om flyktingpolitiken och om rättigheter för asylsökande måste ständigt föras.

Två krav måste, som jag ser det, uppfyllas. Asylärendet skall behandlas så snabbt det någonsin är möjligt och väntetiden skall användas så effektivt som möjligt.Väntetiden skall vara till nytta för den asylsökande oberoende av utgången i asylärendet.

Syftet med en av Invandrarverket planerad och verkställd mottagning av asylsökande är att se till att alla asylsökande får sina grundläggande behov tillgodosedda samt att reglera invandringen enligt gällande lagar och internationella överenskommelser.

Det förutsätts att inkvartering på förläggning är ett bra medel för att nå syftet med mottagandet. Förläggningsverksamheten anses ge de bästa förutsättningarna för asylprövningen. Förläggningen anses vara den bästa metoden att använda tiden effektivt. Det är lättare att nå ut med information, det är lättare att ordna sysselsättning, att driva öppen förskola för barnen osv.

Men det riktas också mycket kritik mot förläggningssystemet. Kritikerna tycks inte göra någon större skillnad mellan tältförläggningar och lägenhetsboende. Ändå är ju förhållandena väsensskilda mellan de båda typerna av förläggning.

Den främsta kritiken har riktats mot förläggningssystemet därför att det anses passiviserande för den asylsökande. Om maten serveras, förläggningspersonal tar hand om alla asylsökandens enskilda angelägenheter, ordnar läkarbesök osv., blir ju asylsökanden omhändertagen och behöver inte ta något eget ansvar.

Bilden är både sann och osann av olika skäl. Den är sann så tillvida att fram till den 1 juli 1992 hade asylsökande inte rätt att arbeta på den reguljära arbetsmarknaden och det besvärliga arbetsmarknadsläget sedan dess har inte tillåtit större förändringar när det gäller sysselsättningen. Förläggningschefer som arrangerar olika meningsfulla aktiviteter har inte haft några sanktionsmöjligheter mot asylsökande som vägrat delta i dessa aktiviteter.

Självklart är det också så att i tider med en snabb utbyggnad av förläggningarna blir det komplicerat att också omedelbart ordna med sysselsättning för människor. Tiden har använts för praktiska angelägenheter av mera jordnära slag, att ordna med sängar, möbler, läkarvård osv. Stora barack- och hotellförläggningar ger inte heller utrymme för egna aktiviteter som matlagning.

Men bilden är i långa stycken osann därför att många – sannolikt flertalet etablerade förläggningar – har omfattande verksamheter för att ordna sysselsättning för de asylsökande. Dels ordnas det med större kollektiva uppgifter, dels är förläggningarnas skötsel oftast en angelägenhet för de boende. De asylsökande lagar sin egen mat, sköter sitt eget boende och är ansvariga för närområdets skötsel. De deltar i svenskundervisning och i olika göromål efter förmåga. Jag har i bakgrundsavsnittet närmare redogjort för Invandrarverkets ambitiösa program när det gäller meningsfull sysselsättning på förläggningar.

Med utvidgade möjligheter för förläggningarna att anordna olika aktiviteter riskerar man i allt mindre omfattning passivitet. Kan detta dessutom kopplas till sanktionsmöjligheter för den som – utan rimliga skäl – vägrar att delta är risken för passivitet ännu mindre.

Det bör dessutom påpekas att det på förläggningarna finns en betydande uppmärksamhet riktad på den s.k. omhändertagandefällan. Invandrarverkets ambitioner är att den asylsökande skall ta ansvar för sin egen situation och så långt det någonsin är möjligt ha skyldighet att utnyttja väntetiden så effektivt som möjligt.

Det finns anledning att uppmuntra eget boende för asylsökande. Det finns alltid risker för passivitet med kollektivt boende – även med

vaksam personal. Om huvudmannaskapet ligger kvar hos Invandrarverket är skillnaden mellan det enligt min mening bästa förläggningsalternativet, nämligen insprängda lägenheter i vanliga bostadsområden, och mellan boende hos släktingar eller i egen hyrd lägenhet mycket liten. Det handlar i verkligheten bara om att det geografiska avståndet kan bli större.

Eget boende är att föredra för den som så kan. Moderna kommunikationssystem gör det möjligt att snabbt nå människor för information och besked av olika slag. Därmed kan tillgängligheten ändå tryggas.

Om den asylsökande själv kan betala hyra för en lägenhet finns ingen anledning alls att begränsa boendet utanför förläggning. Detta torde knappast gälla något större antal asylsökande. Vanligare kan det bli att asylsökande vill bo hos någon anhörig.

Det finns dock nackdelar med eget boende. Skyldigheten att delta i kollektiva sysselsättningar och därmed utnyttja väntetiden effektivt blir betydligt svårare att upprätthålla, bl.a. på grund av avstånd. Å andra sidan får man förutsätta att den asylsökande tar del i värdfamiljens dagliga liv, vilket naturligtvis är en god introduktion till svenskt vardagsliv.

En del invänder att det inte fungerar när asylsökande skall tränga ihop sig med släktingar som redan bor här. Efter någon tid blir det konflikter och de vill tillbaka till förläggning. Man pekar också på att det kan bli problem för barnen som måste byta skola när föräldrarna flyttar. Detta kan enligt min mening inte utgöra något hinder mot att de skall få försöka. Om asylsökande skall ha ansvar för sin egen livssituation kan vi inte hindra dem från att göra misstag. Det vore ett märkligt utslag av förmynderi och det är knappast Invandrarverkets sak att skydda människor från konflikter med släktingar eller andra.

Den samling av utlänningar som en förläggning utgör kan i sig skapa främlingsfientlighet och underlättar angrepp av olika slag. Det finns också problem kring förläggningarna: stölder, drogförsäljning och liknande, vilket i sin tur ytterligare förstärker främlingsfientligheten. Andra invänder att det egna boendet, som ju i princip kommer att innebära inneboende hos släktingar, ju knappast förhindrar främlingsfientlighet eftersom släktingarna ofta bor i redan invandrartäta områden. Denna invändning är knappast relevant. Dels beror boendet på hur länge släktingarna har bott i Sverige, dels är det alls inte

självklart att det är negativt att som asylsökande hamna i invandrartäta bostadsområden.

Frågan om asylsökandes rätt att *arbeta* rymmer också många konflikter. Dels anser människor att asylsökande skall försörja sig själva "göra rätt för sig" och "inte gå och dra". Dels är det fel om asylsökande tar arbete från dem som bor i landet. Dessa ståndpunkter är oförenliga För att komplicera det ytterligare uttalas det ofta farhågor för att asylsökande blir "utnyttjade".

Ett reportage nyligen om en förläggning rymmer följande åsikter från samma person. Förläggningen har inrättat fyra nya tjänster som skall arbeta med att ordna sysselsättning för de asylsökande. Förläggningschefen säger: "De platser vi får fram skall vara meningsfulla både för den asylsökande och för det företag som ställer upp". .."Men våra asylsökande får absolut inte ta jobb från en redan kärv arbetsmarknad och de får absolut inte användas som gratis och extra arbetskraft. Märker den asylsökande att han används som 'slav–arbetare' har vi sagt åt dem att omedelbart gå därifrån". Reportern berättar sedan att förläggningen ordnat fram femtio externa "jobb" på bilverkstäder, restauranger, inom sjukvården osv. Sedan avslutas det hela med en solskenshistoria om en kvinna som under drygt tre månader arbetat i kassan, fyra timmar per dag, i en livsmedelsaffär på orten. "Där får hon göra allt som en vanlig affärsanställd gör, från att packa upp varor på lagret till att hjälpa kunder och sitta i kassan."

Det kan naturligtvis kännas svårt att i ett prekärt arbetsmarknadsläge hävda asylsökandes rätt till arbete. Varje arbetsuppgift på den reguljära arbetsmarknaden måste ju ses som ett arbetstillfälle mindre för dem som redan bor här. Å andra sidan kan man i en stat inte ha regler som innebär att asylsökande i vissa ekonomiska lägen får arbeta och inte i andra. En rättighet måste gälla oberoende av konjunkturen. Sedan är det en annan sak att det i varje besvärligt arbetsmarknadsläge kommer att vara mer attraktivt för en arbetsgivare att anställa människor som har en känd utbildning, som talar svenska, som känner till lagar och regler i Sverige, osv.

Den andra komplikationen med rätt för asylsökande att arbeta är risken för missbruk av systemet. Det ena är eventuellt missbruk från arbetsgivarens sida om han använder asylsökande för arbetsuppgifter som svenskar vägrar att utföra. Detta är rimligtvis en fråga för de fackliga organisationerna att bevaka. Det andra är risken att asyl-

ansökan endast är en skenåtgärd för att skapa möjlighet till försörjning under en förhoppningsvis lång väntetid. Detta är en fråga för Invandrarverket att bevaka. Det är nödvändigt med lagregler och en tillämpning av dem som gör det möjligt att snabbt avgöra ärenden och verkställa beslut när det är fråga om ogrundade asylansökningar. Om vi vill ge de asylsökande möjlighet att uppfylla kravet på att de efter förmåga skall försörja sig själva kan vi inte samtidigt förbjuda dem att arbeta.

Den tredje komplikationen är synen på integration i samhället. Många hävdar att om asylsökande får arbeta under väntetiden blir de så integrerade i det svenska samhället att det vore inhumant att inte låta dem stanna. Samma resonemang kan för övrigt höras i fråga om rätten att bo på egen hand. Detta är en egendomlig inställning. I hela världen måste människor försörja sig genom arbete, de studerar och de bor i vanliga bostäder. Det är inte fråga om integration i Sverige om man fortsätter med detta sedan man kommit hit, även om man inte har permanent uppehållstillstånd. Det är en naturlig del av livet.

De flesta människor mår bättre om de arbetar och gör rätt för sig. De får dessutom ett betydligt bättre utgångsläge om de varit aktiva under väntetiden än om de väntat utan att ha något meningsfullt att göra. Detta gäller såväl de som får tillstånd att stanna här som de som måste återvända till hemlandet. Den debatten måste politikerna kunna ta och inte offra samtliga asylsökande för att slippa drabbas av opinionsstormar i enskilda fall. Dessa opinionsstormar är för övrigt inte nödvändigtvis representativa för den uppfattning befolkningen i allmänhet har.

Huvudman för flyktingmottagandet

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 också lämnar landet. Det naturliga synes då vara att denna huvudman liksom hittills skall vara Invandrarverket.

Statens invandrarverk inrättades år 1969 och övertog då arbetsuppgifter som tidigare legat på Statens utlänningskommission (tillståndsprövningen), Justitiedepartementet (medborgarskapsprövningen) samt en särskild arbetsgrupp för anpassningsfrågor, som då funnits under något år.

I samband med inrättandet av Invandrarverket framhölls att det hade ett stort värde att samma myndighet hade ansvar för såväl tillstånds- som integrationsfrågor. I prop.1968:142 angående riktlinjer för utlänningspolitiken m.m. anförde föredragande statsrådet (s. 125) bl.a.."Starka skäl talar för att den myndighet som sålunda bär det förvaltningsmässiga ansvaret för prövningen av invandringsfrågorna också bör ha ett ansvar för att de utlänningar som invandrar blir omhändertagna här. En sådan ordning är ägnad att klargöra sambandet mellan invandringskontrollen och anpassningsinsatserna, något som har väsentlig betydelse såväl för den centrala utlänningsmyndighetens verksamhet som för allmänhetens och särskilt utlänningarnas egen inställning till verksamheten." Föredraganden framhöll också att myndighetens uppgifter i fråga om utlänningarnas anpassning inte var mindre viktiga än dess uppgifter i fråga om invandringskontrollen.

Invandrarverket mätt efter antalet anställda för olika verksamheter dominerades fram till mitten av 1980-talet av tillstånds- och medborgarskapsprövning. I och med att verket fick ansvar även för mottagandet av asylsökande kom den tidigare bilden att förändras; mätt i antal anställda och kostnader är mottagandet av asylsökande i dag den helt dominerande delen.

Under årens lopp har det vid flera tillfällen i den allmänna debatten förts fram att det inte är lämpligt att samma myndighet har hand om såväl tillståndsprövningen som ansvaret för mottagandet av asylsökande och för integrationsfrågor. Det argument som tidigare oftast förts fram är att det skulle minska tilltron till Invandrarverkets beslut och åtgärder. Det är enligt min mening tveksamt om detta argument ensamt har en sådan tyngd att det skulle kunna motivera ett ändrat myndighetsansvar.

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. Uppgifterna när det gäller tillståndsprövning är närmast att likna vid uppgifterna hos en förvaltningsdomstol, exempelvis en länsrätt. Det krävs en formbunden handläggning där det för att besluten skall vinna tilltro är väsentligt att de följer lagstiftning och praxis och i alla avseenden är formellt korrekta. Samtidigt krävs en stor flexibilitet inom organisationen för att klara stora variationer i antalet asylsökande. Av samma skäl krävs

samma stora flexibilitet för själva mottagandet. På den personal som arbetar med mottagandet ställs dock delvis andra krav. Här gäller det framför allt att snabbt hitta praktiska lösningar. Även om det finns regler som måste följas är verksamheten väsentligt mindre formbunden än när det gäller tillståndsprövningen.

Att ha en stor organisation kan innebära att det är lättare att genom omflyttningar och omorganisation klara snabba växlingar i ärendemängd och arbetsbelastning. När verksamheten inom en organisation har så olika karaktär som inom Invandrarverket har man dock knappast någon fördel av att ha en stor organisation. Möjligheterna att vid en särskilt stor arbetsbelastning flytta personal från en verksamhet till en annan är mycket begränsade.

Mot denna bakgrund är det 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.

Mottagningssystemet – en del av signalsystemet

Det är av central betydelse att vår invandringspolitik utformas så att vi ger rätt "signaler" till omvärlden. Systemet får inte locka asylsökande utan egentliga skäl att söka sig till Sverige. Personer med kriminell belastning eller som saknar förutsättningar att anpassa sig till ett liv under ordnade förhållanden skall inte komma hit för att sedan efter längre eller kortare tid kanske utvisas på grund av kriminalitet. Det får heller inte "löna sig" för en asylsökande att medvetet göra sig av med pass och biljetter eller att på annat sätt fördröja eller försvåra utredningen i ärendet.

Av stor vikt är självfallet hur själva asylprövningen sker och i vilken utsträckning kriminalitet, oklar identitet och fördröjande eller försvårande av utredningen påverkar tillståndsfrågan. Viktigast är dock att beslut kan fattas snabbt i de fall skälen inte är tillräckliga för

att tillstånd skall beviljas liksom när ansökan skall avslås med hänvisning till vandelsskäl.

Hur mottagningssystemet utformas när det gäller ekonomiska och sociala förmåner för de asylsökande under väntetiden är också av betydelse för vilka signaler vi ger.

Boendet och arbetet under väntetiden

Arbetet med att korta väntetiderna i asylärenden är av största vikt. En rad olika åtgärder har vidtagits av statsmakterna i detta syfte. Erfarenheten har dock visat att det är mer eller mindre omöjligt att undvika långa väntetider när antalet asylsökande kraftigt överstiger alla prognoser. Och tillströmningen av asylsökande är aldrig möjlig att förutsäga.

Handläggningstiderna i asylärenden är en fråga som ligger utanför uppdraget för denna utredning. Jag kommer emellertid i ett följande avsnitt att ta upp några frågor som rör vistelsetiden på förläggningar.

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. Det är viktigt att utlänningen under utredningstiden finns tillgänglig för den utredning som måste göras. Det är också på de orter där de fasta utredningsslussarna finns som Invandrarverket har sina resurser för utredning. I anslutning härtill har Invandrarverket också personal för att fatta beslut i asylärendena. Den närhet mellan asylsökande å ena sidan och utredare och beslutsfattare å den andra som skapats genom systemet med utredningsslussar tror jag är av stort värde. Enligt min mening bör asylsökande därför även i fortsättningen normalt vistas på någon av ett begränsat antal utredningsslussar under utredningstiden.

Ovanstående innebär enligt min mening inte att det finns anledning att hindra en asylsökande från att redan vid ankomsten hit själv ordna sitt boende, exempelvis hos släktingar. Som framgått av bakgrundsbeskrivningen i avsnitten 2.1 och 2.2 har en asylsökande redan i dag denna möjlighet, men normalt utgår då ingen form av bistånd till sökanden. Jag återkommer i det följande till vilken form av bistånd som bör utgå till asylsökande som inte vistas på utredningssluss eller förläggning, men jag vill redan nu framhålla att dessa regler måste göra generösare för den asylsökande än i dag. Om biståndet samtidigt läggs på en nivå som understiger kostnaden för en förläggningsplats

bör man kunna uppnå såväl ökad valfrihet för de asylsökande som önskar bo hos någon släkting som minskade kostnader för samhället.

För att en asylsökande redan under utredningstiden skall kunna få någon form av bistånd om han själv ordnar sitt boende måste dock krävas att han inte försvårar utredningen och att han i princip själv bekostar resor till och från den utredningssluss där utredningen skall genomföras.

Hur hälso- och sjukvård skall ordnas för asylsökande som inte vistas på förläggning kan i dag utgöra problem. Jag återkommer till denna fråga i avsnitt 4.7.

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.

Det finns anledning att uppmuntra asylsökande att själva ordna sitt boende efter tiden på utredningsslussen. Det finns alltid risker för negativa effekter av ett kollektivt boende för asylsökande För att motverka passivisering, konflikter mellan grupper och enskilda, missbruk och kriminalitet krävs personal, vilket gör kollektivt boende till en relativt dyr form av mottagande. Stora förläggningar på en liten ort innebär också risker för en fientlig attityd från den närmaste omgivningen. För sökande som bor "ute i samhället", antingen i egen bostad eller hos släktingar eller vänner, innebär boendet att det ställs större krav på dem för att klara den dagliga tillvaron. Det kan innebära mindre risker för främlingsfientlighet och att de som får stanna sannolikt snabbare kan komma in i det svenska samhället.

Väntetiden måste för den enskilda asylsökanden utnyttjas så effektivt som möjligt. Min utgångspunkt är att den asylsökande i princip har skyldighet att försörja sig och sin familj. I den mån detta inte är möjligt bistår den svenska staten. Av min ståndpunkt följer också att jag anser att en asylsökande skall ha rätt att arbeta från början, således att rätten att arbeta inte som i dag skall vara begränsad till de fall där Invandrarverket bedömer att väntetiden kommer att överstiga fyra månader.

En asylsökande som vistas på en förläggning måste vara skyldig att delta i arbetet på förläggningen, exempelvis när det gäller städning och smärre reparationer liksom att delta i av Invandrarverket anordnat arbete utanför förläggningen. 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.

Vägran att delta i det gemensamma arbetet på förläggningen bör leda till reducerat eller indraget dagbidrag. Jag återkommer längre fram (avsnitt 4.6) till frågan om sysselsättningen för asylsökande och i vilken utsträckning "morot och piska" bör användas för att få så många som möjligt att delta.

En realistisk bedömning torde vara att flertalet asylsökande även i fortsättningen kommer att vistas på någon form av förläggning under hela väntetiden därför att de inte kommer att klara av att ordna sitt eget boende. Även de asylsökande som arbetar kommer i de flesta fall inte att tjäna tillräckligt mycket för att de själva skall kunna ordna sitt boende. De som kommer att bo utanför förläggningssystemet torde därför i huvudsak att komma att utgöras av personer som har möjlighet att bo hos någon vän eller släkting här i landet och som då inte behöver betala marknadsmässig hyra för bostaden.

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 privata 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.

I princip finner jag inga hinder möta mot att Invandrarverkets förläggningsverksamhet i sin helhet upphandlas via anbudsförfarande. Det är emellertid fråga om en mycket omfattande verksamhet som det skulle vara svårt att inom loppet av något år helt lägga ut på entreprenad. Avvecklingskostnaderna för verksamheten hos Invandrarverket skulle i ett sådant fall kunna bli orimligt höga. Det är också inledningsvis av stort värde att kunna jämföra kostnaderna mellan verksamhet i egen regi och på entreprenad. Invandrarverkets förläggningsverksamhet bör därför efter hand upphandlas via anbudsförfarande.

En större mångfald i förläggningsverksamheten leder sannolikt till att vissa förläggningar blir mer "populära" än andra. Detta bör ses som en fördel även om den asylsökande inte skall betraktas som "kund" med full frihet att välja förläggning. Hänsyn bör dock liksom nu i särskilda fall kunna tas till den enskildes önskemål. Populära och välskötta förläggningar bör kunna tjäna som förebild för andra.

Även kommunerna bör kunna delta i mottagandet av asylsökande. Det är dock enligt min mening tveksamt om detta bör ske i nuvarande form. Det bör i stället övervägas om inte kommuner som tar emot asylsökande skulle kunna ersättas med en form av schablonbidrag.

Oavsett var en asylsökande vistas under väntetiden, om det är på en förläggning som drivs av Invandrarverket eller ett privat företag, om han bor på egen hand eller hemma hos en släkting, måste Invandrarverket ha ett övergripande ansvar för en asylsökande fram tills dess att han inte längre är kvar i landet eller tillstånd har beviljats.

Jag återkommer till dessa frågor i avsnitten 4.4 och 4.5.

Det kommunala flyktingmottagandet

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 i det följande kommer att lägga rörande mottagandet av asylsökande bör därför i hög grad underlätta det kommunala mottagandet av flyktingar.

Regeringen har i fråga om det kommunala flyktingmottagandet lagt en proposition (prop. 1991/92:172) om introduktionsersättning till flyktingar och vissa andra utlänningar. En ny lag kommer att träda i kraft den 1 januari 1993. Jag kan ansluta mig till tankegångarna bakom dessa förslag.

Enligt sina direktiv skall utredningen överväga vilken roll frivilligorganisationerna kan spela i det kommunala flyktingmottagandet. Jag är övertygad om att frivilligorganisationerna har en viktig roll här. Hur denna roll närmare skall utformas måste dock huvudsakligen vara en fråga för organisationerna själva. Förutsättningarna kan också växla starkt mellan olika kommuner. Det bör därför i huvudsak vara en fråga för kommuner och frivilligorganisationer att komma överens om. Jag återkommer till detta i avsnitt 4.8.

Ekonomiskt bistånd under väntetiden

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.

Kostnaderna för hälso- och sjukvård för asylsökande är i dag höga. Självklart måste den som är i behov av vård också få det. Det kan dock enligt min mening ifrågasättas om inte asylsökande själva inom ramen för dagbidraget borde kunna betala vanlig patientavgift vid läkarbesök.

Jag återkommer till dessa frågor i avsnitten 4.7 och 4.9.

4.2 Hur mycket får asylsökande och flyktingar kosta

4.2.1 Allmänt

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. En kostnad per asylsökande och dygn på t.ex. 210 kronor uppfattas som rimlig när man inser att kost och logi, sjuk- och tandvård, undervisning etc ingår. Alla vet hur dyrt det är att leva. Av samma skäl anser sannolikt några att en kostnad på t.ex. 350 kronor också är rimlig. För en familj på fyra personer blir en dygnskostnad på 210 kronor en månadskostnad på ca 25 000 kronor. Då reagerar nog även den del av allmänheten som är generös i sitt synsätt. Men i detta belopp ingår då som nämnts exempelvis sjukvård och skolgång för barnen.

Kostnaden måste granskas i både det kortsiktiga och det långsiktiga samhällsekonomiska perspektivet. Hur mycket kostar det i dag och hur mycket kommer det att kosta i morgon om vi inte har ett väl-

organiserat stöd för flyktingar och asylsökande? Hur kommer främlingsfientligheten, bostadssegregationen och allmänhetens vilja att ge skydd till den som behöver det att påverkas? Kommer flyktingar snabbare i arbete om de endast erbjuds hjälp med de mest grundläggande behoven som kost och logi och akut sjukvård? Hur kommer de svaga att klara sig och de som har levt ett gerillaliv sedan 10-årsåldern men nu är vuxna?

Vilka ekonomiska insatser av egna och av samhälleliga medel behöver motsvarande svenska familj för att bo, äta, gå i skola, vårda sin kropp och sin själ? Det är naturligtvis svårt att hitta en god jämförelse om jag skall inkludera de utgifter som stat och kommun har för en bofast familj. Men om jag enbart granskar den dagliga livsföringen, så beräknar Sparbankerna i sin "Fickekonom" för år 1992 att en svensk tvåbarnsfamilj med en vuxen hemma på heltid behöver ca 8 000 kronor per månad, exklusive bostad. En asylsökande familj med två barn får efter den 1 december 1992 ca 6 400 kronor per månad. En asylsökande har då inga kostnader för akut sjuk- och tandvård, hushållsel, telefon, föreningsavgifter, semestrar m.m.

Som jag anfört i avsnitt 2.4.2 är det 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. För information om hur kostnaden i kronor har fördelat sig det senaste budgetåret hänvisar jag till avsnitt 2.4.2.

4.2.2 Invandrarpolitiska mål

Utgångspunkt för dagens mottagningssystem är det uppdrag som riksdagen givit Invandrarverket och kommunerna. Invandrarverket skall

– ansvara för det första mottagandet av asylsökande och för att väntetiden används på bästa sätt,

– medverka till att kommunerna ger flyktingar (inklusive kvotflyktingar) ett lämpligt mottagande, samt

– bevaka behov av integrationsåtgärder, uppmärksamma berörda myndigheter på dessa samt verka för samordning av åtgärder på ett sådant sätt invandrarnas situation utvecklas i riktning mot de tre invandrarpolitiska målen; jämlikhet, valfrihet och samverkan.

Jämlikhetsmålet innebär att invandrare skall ha samma rättigheter och skyldigheter som den övriga befolkningen. De skall också ha likvärdiga möjligheter att tillgodose sina behov och intressen, vilket kan innebära att särskilda insatser måste göras.

Valfrihetsmålet innebär att invandrarna skall ha möjligheter att utveckla sitt eget kulturarv inom ramen för samhällets grundläggande normer.

Samverkansmålet innebär att människor med olika ursprung skall ha möjligheter att gemensamt ta ansvar för samhällets utveckling. Ömsesidig tolerans, solidaritet och gemenskap skall främjas av samverkan på demokratisk grund mellan likvärdiga parter.

4.2.3 Invandrarverkets mål

Som utgångspunkt för mitt resonemang har jag valt att använda det syfte, vissa av de kännetecken och vissa av de mål som Invandrarverket anger för de olika verksamheterna i sin organisation.

Utredningsslussens syfte och mål är att åstadkomma en snabb och rättssäker handläggning av asylärenden samt att bereda asylsökande inkvartering och ett värdigt och humant mottagande under den första tiden efter ankomsten till Sverige.

En snabb och rättssäker handläggning

Asylsökande skall beredas en god möjlighet att få sin sak prövad och processen skall gå fort samtidigt som rättssäkerheten skall vara god. Samhället skall ha kontroll över dem som söker asyl under den tid utredningen pågår. För att administrera detta finns särskilda utredningsslussar med en s.k. asylbyrå där det finns utredare och beslutsfattare. I anslutning till asylbyrån finns ett mottagningscentra där människorna bor under tiden asylutredningen görs. Detta förfaringssätt medför att den asylsökande under utredningstiden är tillgänglig för utredaren för kompletterande frågor och att han vid behov också har möjlighet att själv enkelt göra kompletteringar i sitt ärende. Tillgängligheten ökar således den asylsökandes möjlighet att bli rätt-

vist bedömd samt ökar dessutom effektiviteten i handläggningen. Rättssäkerheten förutsätter att tolk/översättare används vid behov.

Ett alternativ till utredningsslussar skulle vara att samtliga asylsökande själva kontaktar Invandrarverket för att få sin sak utredd. Under den tid detta tar får de klara sig bäst de kan. Vid detta alternativ har inte samhället några kostnader för kost och logi samt hälso- och sjukvård. Detta alternativ är dock inte genomförbart, dels på grund av det allmänna rättstänkandet och dels på grund av överenskommelser inom det internationella samfundet.

Ett annat alternativ är att endast de som inte kan ordna sin bostad själva erbjuds plats på utredningssluss. De som ordnar sitt eget boende förbinder sig att komma på kallelse för att deras ansökan skall behandlas. Det ekonomiska biståndet kan knytas till denna förbindelse. Detta förfarande kan medföra en ökad administration och en fördröjning av asylprocessen. Vinsten med närhet till klienten respektive utredaren går förlorad. Det samhället vinner på lägre kostnad för boendet äts troligtvis upp av en högre kostnad för hantering av asylärendet.

Att helt avstå från att pröva asylansökningar eller att pröva dem på ett rättsvidrigt sätt är inget alternativ.

Bereda asylsökande inkvartering.

Boendestandarden kan variera högst väsentligt. Hur många kvadratmeter var och en skall ha till sitt förfogande finns inte uttalat. Riktlinjer har varit ca två personer per rum, där familjer kan bo lite trängre. Givetvis är det så att när det finns få asylsökande i slusssystemet är standarden god; med ett stort antal är organisationen resursknappare per individ även i bostadsdelen. När organisationen befinner sig i obalans, oavsett **vilken** nivå det är på tillströmningen, finns givetvis stora avvikelser från boendemålet. Gränsen för lägsta acceptabla nivå måste gå där asylsökandes fysiska eller psykiska hälsa riskeras.

Alternativ till nuvarande bostadsstandard är sannolikt stora sovsalar av regementskaraktär. Denna standard används i dag som buffert vid en stor tillströmning. Den är fullt möjlig att använda mer permanent om bostäderna finns i anslutning till utredningsslussarna och om utredningstiden inte blir för lång.

Ett värdigt och humant mottagande under den första tiden efter ankomsten till Sverige.

När Invandrarverket talar om ett värdigt mottagande lägger man stor vikt vid att de asylsökandes resurser tas tillvara och vid respekt för individens eget ansvar. Under den tid som den asylsökande bor på utredningsslussen förväntas han under handledning delta i den praktiska skötseln av anläggningen. Några tvångsmedel finns inte mot den som vägrar att arbeta. I betänkandet (SOU 1992:69) av utredningen om arbete för asylsökande föreslår utredaren att möjligheter till ekonomiska sanktioner införs mot dem som vägrar att acceptera erbjudet arbete. Jag är av samma åsikt men har en annan uppfattning om konstruktionen av sanktionerna. I avsnitten 4.6 och 4.9 redogör jag närmare för min uppfattning i detta avseende.

Alternativ till den existerande självförvaltningsmodellen är att anställda gör allt arbete själva. Det är en modell som Invandrarverket lämnat bakom sig både av hänsyn till sökanden och av ekonomiska skäl. Ett annat alternativ är att asylsökande själva driver anläggningen. Var och en som bott i ett hotell eller på en campingplats vet hur lätt det är att avstå från att ta ansvar för en omgivning som man inte skall fortsätta att verka i. Bristen på gemensamt kommunikationsspråk är dessutom en betydande komplikation. Med enbart självförvaltning skulle sannolikt slitaget på anläggningarna bli omfattande.

För barnen finns viss verksamhet, typ öppen förskola, där föräldrarna skall delta i verksamheten. Alternativet är att det inte finns någon barnverksamhet alls utan att barnen får leka där de hittar en plats. Rimligtvis kan detta fungera under den korta tid det handlar om. Samtidigt är det så att dessa barn befinner sig i en utsatt situation. De har ett behov av professionellt ledd verksamhet, även om den inte behöver vara så omfattande. Barnen behöver en plats som bara är deras där de kan finna ro och där de kan ha roligt.

De asylsökande har möjlighet till ekonomiskt och socialt stöd. Ett alternativ till det ekonomiska stödet är att de asylsökande får klara sig själva. De flesta skulle också göra det under den korta tid det handlar om. Samtidigt har man inte hittat någon modell för att sålla agnarna från vetet, dvs. att ta reda på vilka som verkligen behöver ekonomiskt bistånd. Om inte de asylsökande uppger att att de har egna tillgångar eller om det inte är uppenbart att de har tillgångar, erhåller de sökt bistånd.

Ett annat alternativ är att asylsökande får låna pengar av staten. Detta medför eventuellt att kostnaderna för det ekonomiska stödet minskar. Storleken på stödet har diskuterats. Asylsökande som vistas i landet tillfälligt bör kunna leva på en mindre summa än den som bor i landet permanent. Nuvarande system innebär också en sådan ordning.

På utredningsslussen görs hälsoundersökningar och ges akut sjukvård. Hälsoundersökningarna har två syften; akuta sjukdomar skall upptäckas så att den asylsökandes hälsa inte försämras och samhället skall skyddas mot smittsamma sjukdomar. Akut sjuk- och tandvård ges i den omfattning som socialstyrelsen och smittskyddsläkarna rekommenderar. I avsnitt 4.7 redogör jag för min uppfattning om hur sjuk- och tandvård bör organiseras och bekostas. Av det framgår att ett alternativ till kostnadsfri akut sjuk- och tandvård är att låta asylsökande betala patientavgift. Att avstå från att ge asylsökande akutvård är inget alternativ.

Förläggningens syfte och mål

Förläggningen skall tillgodose asylsökandes/flyktingars grundläggande behov, ge dem meningsfull sysselsättning samt informera om skyldigheter och rättigheter.

För flyktingar som väntar på bostad i en kommun skall under vistelsen aktiva åtgärder sättas in så att bosättningen underlättas.

Det råder ingen större oenighet om att de asylsökande under förläggningstiden skall få sina grundläggande behov tillgodosedda; mat och logi, hälso- och sjukvård och socialt stöd.

Boendestandarden i Invandrarverkets grundorganisation när organisationen är i balans är två personer per rum i vanliga lägenheter. När organisationen är i obalans med planeringsnivåerna råder andra förhållanden; asylsökande kan ha både mindre och större utrymme. De hyror som Invandrarverket betalar för sina lägenhetsanläggningar är, med några få undantag, marknadsmässiga. Något alternativ till de boendemål som finns i dag kan jag inte se. Enligt min mening måste asylsökande, som vid ett överklagande får räkna med att vänta minst sex månader för att få sitt ärende avgjort, bo under anständiga förhållanden.

Självhushåll skall i första hand råda. De bidrag som en asylsökande får till mat är uträknade enligt samma principer som socialbidrag utbetalas efter. Asylsökande torde i genomsnitt ha samma kostnader för

sin mat som andra. Några ytterligare besparingar kan sannolikt inte göras här.

Akut sjuk- och tandvård skall asylsökande även i fortsättningen ha tillgång till också under förläggningstiden.

"Meningsfull vistelse". De arbetsuppgifter asylsökande utför på en förläggning är av stort värde. De förläggningar som haft verksamheten igång har sett en sänkning av t. ex. reparationskostnader och av vikariekostnader på barnstugan. Men verksamheten kräver en god organisatör och erfarna handledare. Även om mina förslag i avsnitt 4.9 om ekonomiska sanktioner för dem som inte deltar i arbetet införs, kommer en stor samling människor att kräva personalinsatser för att vara sysselsatta. En ökad möjlighet till arbete på öppna arbetsmarknaden är ett alternativ.

Alla asylsökande erbjuds undervisning i vardagssvenska för att kunna hantera sin tillvaro under väntetiden. En mer knapphändig undervisning är inte något alternativ. Tvärtom menar jag att undervisningen kan utökas. Eftersom vi inte vet vilka som kommer att få stanna i Sverige innan beslut i tillståndsärendet är fattat, måste undervisningen omfatta alla. De blivande flyktingarna skall inte efter kanske ett år i Sverige ha så knapphändiga kunskaper att de inte kan ta erbjudet arbete på den öppna arbetsmarknaden. För den grupp som utvisas kan inte goda kunskaper i det svenska språket anses vara en tung börda att bära.

På grund av de långa vistelsetiderna krävs en mer omfattande barnverksamhet på en förläggning än på en sluss. Även om barnstugan kommer att ha en stor medverkan av asylsökande – barnens föräldrar eller andra – är de asylsökande barnen i lika stort eller större behov av professionalitet och kontinuitet som bofasta barn. Barn i skolåldern skall erbjudas en god undervisning. Att ge avkall på den verksamhet som berör barnen är inget alternativ.

Informera om skyldigheter och rättigheter. Det arbete förläggningen lägger ner är av stort värde. Det är förmodligen också nödvändigt för att förläggningen skall kunna fortsätta sin verksamhet. Vidare medför det att många konflikter kan undvikas när den asylsökande så småningom kommer i eget boende.

Förläggningen genomför stora informationsinsatser i skolor, på arbetsplatser, genom att ta emot studiebesök etc. Kommunernas flyktingsamordnare gör också motsvarande insatser. Dessa slags insatser

är nödvändiga för att motverka främlingsfientlighet. Något alternativ ser jag inte här.

För flyktingar, som väntar på bostad i en kommun skall under vistelsen aktiva åtgärder sättas in så att bosättningen underlättas. De aktiviteter som här avses varierar givetvis, men aktiviteterna skall vara av ett sådant slag att integrationen i det svenska samhället underlättas och påskyndas. Att ta bort dessa insatser är inget alternativ.

Schablonbidrag till kommuner som tar emot flyktingar

För flyktingar som väntar på bostad i en kommun skall under vistelsen aktiva åtgärder sättas in så att bosättningen underlättas.

När en flykting flyttar till en kommun erhåller kommunen schablonbidrag för att täcka de inledande integrationskostnader som kommunen har.

Kommunernas insatser för flyktingar regleras av socialtjänstlagen och skollagen på samma sätt som för övriga medborgare. Kommunerna har genom det statliga ersättningssystemet möjlighet att ge flyktingarna stöd i den första delen av integrationsprocessen. Målet för integrationen sammanfaller med de invandrarpolitiska målen. Något alternativ till denna ordning kan jag inte se.

4.2.4 Slutsatser

De mål som finns inom mottagningsorganisationen för att ta emot asylsökande och flyktingar är rimliga och bör stå fast.

Mottagningsorganisationen

De aktiviteter som utförs inom mottagningsorganisationen, både av administrativ och social karaktär är nödvändiga för att målen skall uppnås. Utformningen av aktiviteterna bör dock alltid granskas och revideras.

Av avsnitt 4.5 framgår att jag anser att en del av aktiviteterna inte behöver utföras om den asylsökande bor enskilt i en kommun och får möjlighet att arbeta på den öppna arbetsmarknaden. Men även om mina förslag avseende kommunboende vinner gehör, kommer förläggningar att behövas. Det måste inom en organisation alltid finnas utrymme för rationaliseringar och för att utnyttja ny teknik. Där-

utöver kan jag se följande områden inom vilka kostnaderna borde kunna sänkas.

Ökad konkurrens när det gäller att driva förläggningar och utredningsslussar 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 i avsnitt 4.6 att asylsökande skall få arbeta så snart de kan och i avsnitt 4.9 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. Asylsökande, både de som bor utanför och inom förläggningsorganisationen, har idag vid en jämförelse med befolkningen i övrigt en bättre tillgång till socialt stöd. Själva *asyl*situationen antas medföra att detta stöd behövs. Det sociala stöd som den bofasta befolkningen har tillgång till används i första hand av dem som varaktigt eller tillfälligtvis är sköra eller som lever i en krissituation. De asylsökande har, genom att *genomföra* sina planer på att söka en fristad och ett nytt liv, visat att de tillhör den starkare gruppen i det samhälle de lämnar. Jag är av den uppfattningen, att, även om både Invandrarverket och kommunerna i hög utsträckning har kommit ur "omhändertagandefällan", så medför den goda tillgången på socialt stöd en stor konsumtion av detsamma. Samhället medverkar till att den asylsökande kan avstå från att ta det ansvar som är nödvändigt för fortsatt handlingskraft. 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. Ett sätt att göra det är att normalisera boendet enligt mina förslag i avsnitt 4.5.

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.

Kommunernas insatser

Det schablonbidrag som kommunerna får för nyanlända flyktingar är avsett att täcka kostnaderna för inledande integrationsinsatser. Möjligheterna att sänka kostnaderna för dessa integrationsinsater är, enlig min mening, **att** införa ett ekonomiskt biståndssystem som medför att den asylsökande tar ansvar för sitt eget liv i så hög utsträckning som möjligt, **att** tillåta asylsökande att arbeta **samt att** ge asylsökande en god undervisning i svenska språket.

Av ovanstående följer att jag inte anser att det är något av målen för mottagande av asylsökande som kan tas bort. De besparingar som måste göras skall således ske inom vart och ett av ovannämnda områden.

4.3 Mottagningssystemet – en del av signalsystemet

Som jag framhållit i det föregående är det 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.

Hur påverkar brottslighet m.m utgången av en asylansökan

Asylprövningen ligger utanför uppdraget för denna utredning. Jag vill emellertid ändå i korthet beröra regler och praxis när det gäller i vilken utsträckning framför allt brottslighet kan påverka utgången av en asylansökan.

Den som är flykting enligt 3 kap. 1 § 1 utlänningslagen (UtlL) får vägras asyl om "det av hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet finns synnerliga skäl att inte bevilja asyl" (3 kap. 4 § 2 st. 1 UtlL). Denna bestämmelse stämmer överens med Genève-konventionen. Av förarbeten till utlänningslagen och av Genève-konventionen framgår att ett synnerligt skäl att vägra asyl kan vara att sökanden har gjort sig skyldig till ett mycket grovt brott; i praxis har asyl vägrats om det varit fråga om ett brott som i Sverige medfört ca fem års fängelse eller längre. Av bestämmelserna om verkställighetsskydd framgår dock att verkställighet inte får ske om den förföljelse som hotar

sökanden innebär fara för hans liv eller annars är av särskilt svår beskaffenhet. Vidare finns ett absolut förbud mot att verkställa en avvisning eller utvisning till ett land där det finns grundad anledning att tro att han skulle vara i fara att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr. Med hänsyn till bestämmelserna om verkställighetsskydd kan asyl ofta inte vägras en flykting även om han gjort sig skyldig till grov brottslighet.

För den som inte är flykting i enlighet med reglerna i utlänningslagen och Genève-konventionen men som har skäl som de factoflykting eller krigsvägrare gäller att tillstånd får vägras om det föreligger "särskilda skäl att inte bevilja asyl". Det innebär att tillstånd får vägras även vid något mindre allvarlig brottslighet än som kan medföra att en flykting vägras tillstånd. Någon klar praxis rörande hur grov brottslighet som krävs för att tillstånd skall vägras en de factoflykting eller krigsvägrare synes inte finnas i dag beroende på att antalet fall där frågan aktualiseras är litet. Det måste dock vara fråga om allvarlig brottslighet som föranlett fängelsestraff av viss längd. Hur starkt skyddsbehov sökanden har vägs också in; ju starkare skyddsbehovet är desto allvarligare brottslighet krävs för att ansökan skall avslås.

En stor grupp av de asylsökande får stanna här av humanitära skäl. Det är här inte fråga om någon egentlig skyddsbestämmelse utan om en möjlighet för den tillståndsgivande myndigheten att bevilja uppehållstillstånd när det är påkallat av humanitära skäl. Eftersom det således inte är fråga om någon rätt att erhålla tillstånd finns heller inget uttalat om vad som skulle kunna föranleda att tillstånd inte beviljas. I praxis torde ungefär samma bedömning göras som beträffande de factoflyktingar och krigsvägrare. I likhet med vad som gäller beträffande sistnämnda grupper görs en avvägning mellan skyddsbehovet och brottsligheten. Skyddsbehovet för personer tillhörande denna grupp kan i vissa fall vara lika starkt som för en flykting. En person kan t.ex. ha flytt från en väpnad konflikt som har en sådan intensitet att det framstår som otänkbart att återsända honom dit. Det krävs då mycket grov brottslighet för att ett avslagsbeslut skall meddelas. Men skyddsbehovet kan också vara mindre starkt och precis räcka till för att ett tillstånd skulle beviljas i normalfallet. I sistnämnda fall kan även något mindre allvarlig brottslighet komma att påverka beslutet.

Beträffande samtliga ovan angivna grupper gäller enligt vägledande praxisbeslut av regeringen att den omständigheten att sökanden medvetet avhänt sig passhandlingar och biljetter regelmässigt skall påverka bedömningen av trovärdigheten av de skäl sökanden åberopar.

Enligt långvarig praxis har asylsökande som väntat mycket lång tid på slutligt svar på sin ansökan tillåtits stanna här även om de politiska skälen i sig inte varit tillräckligt starka för ett positivt beslut. Tidigare praxis ersattes i december 1991 av bestämmelser dels i utlänningsförordningen, dels i en särskild förordning om uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden.

Ändringen i utlänningsförordningen innebar att familjer med barn som gått minst tre terminer i svensk skola skulle beviljas tillstånd. Genom en ny ändring i utlänningsförordningen föreskrevs dock att den särskilda bestämmelsen skulle upphöra att gälla vid utgången av november 1992. Den skall dock alltjämt gälla i fråga om medlemmar i en familj, i vilken det finns barn som vid tidpunkten för den senaste ändringen gått tre terminer i skola. Som motiv för ändringen erinrade föredragande statsrådet i förordningsmotiv (1992:6) bl.a. om att regeln varit avsedd som en undantagsregel. Hon anförde vidare att väntetiderna för andra grupper asylsökande än från det förutvarande Jugoslavien generellt sett var relativt korta. En tillämpning av bestämmelsen på alla asylsökande från det förutvarande Jugoslavien skulle däremot få till följd att undantagsregeln kom till användning i en sådan omfattning att den felaktigt skulle få karaktären av en huvudregel.

Den särskilda förordningen innebär att personer som den 1 januari 1992 vistats i landet minst 18 månader (eller i fråga om barnfamiljer ett år) efter det att ansökan gjorts men inte slutligt prövats skall beviljas tillstånd.

Enligt båda bestämmelserna skall tillstånd beviljas om inte "särskilda skäl" talar häremot. Särskilda skäl har här fått en helt annan innebörd än i fråga om de factoflyktingar och krigsvägrare. Även exempelvis dagsböter för snatteri kan medföra att tillstånd inte beviljas. Att sökanden inte kan styrka sin identitet eller att han fördröjt eller försvårat utredningen och därigenom medverkat till tidsutdräkten kan också medföra att tillstånd inte beviljas enbart på grund av den tid sökanden kommit att vistas här.

Att föreslå några ändrade regler för asylprövningen ligger som nämnts 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.

Från förläggningshåll har framförts klagomål över att polisen inte alltid utreder smärre brott begångna av asylsökande på förläggningar. Ibland kan förklaringen förstås vara att polisen rent allmänt har bristande resurser för att snabbt utreda alla typer av brott. Men förklaringen torde ibland också vara att polisen anser det mindre angeläget att utreda brott av personer som kanske ändå kommer att avvisas från Sverige. Det är enligt min mening angeläget att polisen inte gör någon annan prioritering när det gäller att utreda ett brott endast därför att brottet sannolikt begåtts av en asylsökande utan tillstånd att vistas här i landet.

I syfte att med allvar markera vår inställning bör polisen se till att misstänkta brott av asylsökande utreds snabbt och att åtal väcks i förekommande fall. Beslut i ärendet fattas därefter snarast och brottet påverkar i förekommande fall beslutet.

Att brottet i vissa fall kan påverka beslutet är viktigt inte minst därför att även en dom för snatteri många gånger framstår som en otillräcklig reaktion. I normalfallet är påföljden för snatteri dagsböter. Men en asylsökande saknar i regel utmätningsbara tillgångar och någon införsel i dagbidraget kan inte ske. Det är därför i realiteten en sak för den enskilde om han vill betala böterna eller inte.

För att handläggningen av ärendet skall kunna påskyndas och för att hänsyn till brott skall kunna tas vid tillståndsprövningen krävs emellertid att den som har att fatta beslut i tillståndsfrågan också får kännedom om sökanden gjort sig skyldig till brott.

Invandrarverket som tillståndsgivande myndighet kan få kännedom om att en asylsökande begått brott genom utdrag ur polisregistret. Sådana utdrag togs tidigare regelmässigt in i varje ärende. Den stora ökningen av antalet asylansökningar har emellertid medfört att registerutdrag inte längre finns med i alla ärenden när beslut fattas.

Allmän domstol skall vidare underrätta Invandrarverket om en utländsk medborgare häktas eller döms till utvisning.

Det kan således inträffa att en utlänning dömts för brott här i landet utan att Invandrarverket känner till det när beslut fattas. Även om polisregisterutdrag finns är dessa utdrag i regel inte helt aktuella. Detta är inte tillfredsställande. Invandrarverket bör omedelbart få kännedom om asylsökande som döms för brott, även om särskilda rutiner krävs hos polisen. Invandrarverket måste vidare prioritera dessa ärenden och snarast fatta beslut.

Av 3 § lag (1965:94) om polisregister m.m. framgår att regeringen kan förordna att vissa myndigheter, bl.a. den centrala utlänningsmyndigheten, får ha terminalåtkomst till polisregister. Att Invandrarverket får terminalåtkomst torde vara enda möjligheten att garantera att verket när beslut skall fattas har aktuella uppgifter om eventuella brott som sökanden kan ha gjort sig skyldig till Jag anser därför att regeringen bör besluta att Invandrarverket skall få terminalåtkomst till polisregistret. Rätten till åtkomst behöver endast avse personer som dömts för brott.

Invandrarverket har i en intern utredning hösten 1992 tagit upp frågan om brottslighet bland asylsökande. I rapporten föreslås bland annat vidgade möjligheter att avvisa asylsökande som gjort sig skyldiga till brott. För detta krävs lagändring. Kulturministern har aviserat att en särskild utredning kommer att tillsättas för att se över möjligheterna till avvisning och utvisning av utlänningar på grund av brott. Invandrarverkets förslag kommer att behandlas inom ramen för denna utredning.

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 misstanke 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 mottagande som omständigheterna medger och att skapa en positiv stämning på förläggningarna har också brottsförebyggande effekter.

Att bevilja tillstånd för den som åberopat skäl med bristande trovärdighet liksom att bevilja tillstånd på grund av lång vistelsetid (som

ibland sökanden själv medverkat till) är att ge fel signaler. Jag vill därför framhålla att det är angeläget att en strikt praxis upprätthålls på dessa punkter. Vistelsetid i landet bör inte tillmätas betydelse annat än i undantagsfall och då endast om tidsutdräkten inte i någon mån beror på sökandens egna åtgärder eller på hans underlåtenhet.

Det har ibland framförts att ett kännetecken för den verkliga flyktingen är att han tvingats lämna sitt land utan pass därför att han flytt hals över huvud eller därför att det varit omöjligt för honom att få en passhandling. Detta kan i och för sig vara riktigt. För de flesta asylsökande som kommer till Sverige gäller emellertid att det inte hade varit praktiskt möjligt för dem att ta sig hit om de inte hade haft en passhandling när de påbörjade sin resa. Om sökanden medvetet gjort sig av med pass eller andra handlingar eller på annat sätt inte efter bästa förmåga medverkat till utredning i ärendet måste dessa omständigheter därför enligt min mening kunna tillmätas betydelse vid bedömningen av sökandens trovärdighet. Det är av vikt att en strikt praxis upprätthålls på dessa punkter.

Enligt vad jag erfarit förekommer det att Invandrarverkets uppgifter om asylsökandes adresser i verkets dataregister inte alltid är helt aktuella. Detta torde delvis vara en följd av den mycket stora tillströmningen av asylsökande. Jag vill emellertid framhålla att det är av mycket stor vikt att adressuppgifterna är aktuella. Därigenom kan man förhindra att bidrag betalas ut exempelvis för personer som trots kallelse inte inställt sig för utredning. 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.

Förläggningsvistelsen och mottagandet i kommun

För en asylsökande som har någon möjlighet att själva välja asylland torde det avgörande för valet vara vilken bedömning man gör av utsikterna att få stanna i det land man flyr till. Men också hur mottagningssystemet är utformat spelar stor roll.

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.

De delar i mottagningssystemet som kan ha en "pull–effekt" är främst möjligheterna att arbeta, boendet, skolgången för barn, sjukvården samt det ekonomiska bidragssystemet. Jag återkommer till några av dessa frågor i senare avsnitt men jag vill redan nu peka på några av de viktigaste.

De bostäder som används inom den mer permanenta förläggningsorganisationen håller en god normalstandard med svenska mått mätt. När man snabbt måste utöka antalet platser kan standarden dock bli högst varierande. För en stor del av de asylsökande gäller dock att bostäderna är bättre än vad de varit vana vid i hemlandet. Trots detta, menar jag, skall inte boendestandarden för asylsökande försämras.

Den svenska skolan har ett gott rykte hos de flesta asylsökande. Föräldrarna vet som regel om att barnen har rätt till skolgång och de är också ytterst angelägna om att barnen omgående skall komma i gång med sin skola. Många barn har, innan de kom till Sverige, under långa tider inte haft möjlighet att gå i skola eller också har deras skolgång varit högst sporadisk. Jag anser dock att möjligheterna för barnen att gå i skola inte bör försämras även om möjligheterna till skolgång för barnen skulle vara en bidragande orsak till föräldrarnas val av asylland.

Den akuta hälso- och sjukvård som asylsökande har tillgång till håller som regel en hög standard och är känd utanför landets gränser. Uppgifter tyder på att asylsökande redan vid ankomsten till Sverige vet vilka åkommor de vill bli behandlade för. Som jag tidigare redogjort för har kostnaderna för asylsökandes sjukvård under de senaste åren ökat på ett alarmerande sätt. Givetvis har många asylsökande ett uppdämt behov av vård. Det finns emellertid anledning att tro att ett överuttag av sjukvården förekommer, dels på grund av den goda tillgången och dels på grund av att sjukvården är avgiftsfri. Jag anser att asylsökande även i fortsättningen skall ha tillgång till god sjukvård. Vi kan inte acceptera att akut sjuka inte får vård. Samtidigt anser jag att asylsökande - precis som de som är bosatta här - skall uppmuntras

till att söka vård endast när det är absolut nödvändigt. Inom all offentlig sjukvård har man en egenavgift. Som jag framhållit i avsnitt 4.1 finns det all anledning till att införa motsvarande avgift även för asylsökande. Jag återkommer till denna fråga i avsnitt 4.7.

Som jag tidigare framhållit kan det ifrågasättas om inte nivån på dagbidragen för asylsökande före sänkningen per den 1 december 1992 var alltför hög i jämförelse med de socialbidrag som betalas ut i de flesta kommuner. Vi vet också att många asylsökande väljer att skicka hem pengar för att hjälpa till med familjens försörjning. Det är visserligen lovvärt men knappast tanken bakom dagbidragen. Givetvis måste asylsökande om de inte har någon möjlighet att försörja sig själva få hjälp. Vi kan heller inte acceptera en försörjning på en så låg standard att de far illa. Samtidigt måste vi finna en form för ekonomiskt bistånd som både minskar "pull–effekten" och uppmuntrar asylsökandes vilja till eget arbete och därmed till att försörja sig själva. Jag återkommer till denna fråga i avsnitt 4.9.

När det gäller det kommunala flyktingmottagandet måste grundprincipen gälla att den som beviljats tillstånd för bosättning här skall ha möjlighet till en standard som är likvärdig med den befolkningen i övrigt har. Även om det kommunala mottagandet har en "pull–effekt" anser jag därför att några förändringar inte kan tänkas som försämrar flyktingarnas möjligheter att komma in i det svenska samhället på lika villkor.

4.4 Förläggningar för asylsökande – egen regi och entreprenad

4.4.1 Allmänt

Som framgått av föregående avsnitt har Invandrarverket 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 verk samhet,

– 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.

Invandrarverket handlar visserligen i relativt stor utsträckning upp tjänster på slussannex och förläggningar. Det är emellertid i regel inte fråga om att lägga ut hela driften på entreprenad. Personal från Invandrarverket finns oftast med i bilden. Det hänger delvis samman med att det på alla anläggningar finns mer eller mindre omfattande myndighetsuppgifter, som man inte kunnat lägga ut på entreprenad. Ansvarsfördelningen mellan Invandrarverkets personal och entreprenörens anställda har inte alltid varit helt klar och i flera fall gett upphov till konflikter.

Det finns olika förhållningssätt till verksamheten. Det finns en risk att man hamnar i vad man brukar kalla "omhändertagandefällan", dvs. att man betraktar asylsökandena som hjälplösa personer som måste tas om hand. Det skapar lätt fel föreställningar hos den asylsökande om rätten till service m.m. då ett antal livsbetingelser tillrättaläggs av tjänstemän. Samtidigt tycker tjänstemännen att det är lättare att ordna saker än att förmå den asylsökande att ta itu med dem själv. Man glömmer lätt att de flesta asylsökande är självständiga människor som genom att ta sig till Sverige visat sig besitta betydande egen initiativkraft. Tendensen till sådant "omhändertagandebeteende" blir mindre ju mer professionellt förläggningen drivs och ju effektivare Invandrarverket blir som upphandlare.

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. Behovet av förläggningsplatser kan snabbt förändras på grund av stora variationer i inströmningen av asylsökande. Det ställer särskilda krav på flexibilitet vid upphandling på entreprenad.

4.4.2 Förläggningar på entreprenad

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

När man lägger ut en verksamhet på entreprenad är det av stor vikt att man från början fastställer en klar arbets- och ansvarsfördelning mellan Invandrarverket och entreprenören (här och i följande resonemang inkluderar jag i begreppet entreprenör såväl organisationer och kommuner som privata företag). Resonemangen gäller vidare inte bara tillfälliga förläggningar utan även s.k. fasta förläggningar och utredningsslussar. Man kan inte använda entreprenörer enbart som tillfälliga lösningar. Då blockerar kortsiktigheten den kreativitet som kan utvinnas ur goda affärer, dvs. bra mottagningsverksamhet till lägsta möjliga kostnad. Risken är också uppenbar att "fel" entreprenörer engageras, dvs. entreprenörer som bara söker "snabba pengar". Goda affärer bygger på förtroende och långsiktighet.

Entreprenadens fördelar

En entreprenad upphandlad under konkurrens kan ge följande fördelar.

Upphandling ger en effektiv kostnadskontroll som genomförs regelbundet. Om man lägger ut delar av sin verksamhet får man relevanta jämförelsematerial. Antingen jämför man olika uppköpta entreprenader med varandra eller entreprenaden med den egna verksamheten. Entreprenaden är sannolikt oftast billigare - nästan alla erfarenheter tyder på det - även om företaget vill ha vinst. Vinstmotivet tvingar nämligen fram rationaliseringar.

Konkurrens ger ofta högre kvalitet. Genom konkurrens tvingas producenten att anpassa sig till kundens önskemål. Annars handlar kunden någon annanstans. Detta gäller självklart också Invandrarverket.

Invandrarverket kan koncentrera sina resurser kring en "huvuduppgift", nämligen handläggningen av asylärenden. Personal- och ekonomiadministration minskar kraftigt, variationer i arbetsvolymen svarar i stor utsträckning entreprenörerna för.

Privata företag kan ge bättre ekonomisk stimulans till duktiga anställda än vad myndigheter oftast kan.

Ökad rörlighet. Små entreprenörer kan öka specialiseringsgraden när det gäller omhändertagande av speciella grupper, exempelvis ensamstående barn och handikappade. Små entreprenörer har kortare beslutsvägar. Avtal kan sägas upp om man inte är nöjd med utfallet.

Entreprenader är alltså en metod att ge Invandrarverket jämförelsematerial, ge utrymme åt nya initiativ, ta tillvara de anställdas kreativitet, pressa priserna och skapa kvalitet.

Intern konkurrens

För att förändra genomgripande måste man också skapa intern konkurrens, konkurrens i den egna organisationen. Detta är nödvändigt dels för att få ett affärsmässigt tänkande och agerande, dels för att få rättvisande jämförelseunderlag.

Intern konkurrens skapas genom resultatenheter. Invandrarverket har redan genomfört en långt driven verksamhet med relativt små resultatenheter. En sådan resultatenhet har ett självständigt budget- och resultatansvar inom de ramar som fastställts. Uppdraget regleras i ett "kontrakt" mellan resultatenheten och en överordnad enhet inom organisationen. Finansieringen är den överordnade enhetens ansvar; resultatenheten ersätts i relation till den prestation man utför, exempelvis hur många asylsökande man tar emot. Ytterst styr verksledningen och resultatenheten utför. En granskning av angivna självkostnadspris för förläggningsverksamheten visar att det föreligger stora variationer i kostnader mellan olika förläggningar. Dessa skillnader har ofta naturliga förklaringar, t.ex. behovet av en mycket snabb utbyggnad av förläggningsverksamheten. Men kostnadsskillnaderna torde också i åtskilliga fall bero på hur rationellt förläggningen drivs och på hur kostnadsmedveten personal man har på förläggningen.

Inte tillräckligt med resultatenheter

Flera undersökningar visar att det för offentlig verksamhet snarare är regel än undantag att angivna kostnader för verksamhet i egen regi inte ger ett korrekt jämförelsematerial vid jämförelse med privat verksamhet. Men även om man kan säkerställa de ekonomiska beräkningarna ger inte enbart införande av resultatenheter tillräckliga incitament för ett affärsmässigt tänkande. Det är nödvändigt med konkurrens också från andra producenter.

För att resultatenheter skall bli likvärdiga vid upphandling i konkurrens krävs ett fullständigt kostnadsansvar. *Detta är inte möjligt med en resultatenhet.* För det privata företaget är konkursen konse-

kvensen av felaktig prissättning eller bristfällig ledning. Detta existerar inte för resultatenheten. För det privata företaget är personligt kostnadsansvar alltid en konsekvens i slutänden. Detta existerar heller inte för resultatenheten. Ett avtal med en entreprenör kan inte brytas utan konsekvenser. Ett avtal med en resultatenhet är ett "låtsasavtal" såtillvida att det när som helst kan brytas av myndigheten (Invandrarverket). Detta verkar hämmande för en driftig förläggningschef – den riktiga friheten finns inte. Dessvärre kan avtalet också "brytas" av förläggningschefen, dvs. det finns inga riktigt kännbara sanktioner gentemot en förläggningschef som överskrider sin budget.

Det finns också otillräckliga personliga incitament för att öka produktiviteten inom en resultatenhet. Visserligen kan en dåligt skött förläggning läggas ned av Invandrarverket. Men det gäller ju huvudsakligen i tider då antalet asylsökande minskar. Och det gäller knappast de stora s.k. fasta förläggningarna. En resultatenhet måste därför ständigt utsättas för konkurrensen från privata företag. Och resultatenheterna bör inte svara för större delen av verksamheten om konkurrensen skall bli effektiv. Detta är angeläget om prissättningen skall bli den bästa tänkbara. Det duger inte med ett enstaka företag att visa upp som "gisslan".

Utgångspunkten för mina resonemang i det följande är därför

– att Invandrarverket inom tre år skall ha minst 50 % av samtliga förläggningar (inkl. de s.k. fasta förläggningarna) utlagda på entreprenad, samt

– att verksamheten totalt sett per individ och år skall vara billigare.

Som jag framhållit i avsnitt 4.1 finner jag inga principiella hinder möta mot att Invandrarverkets förläggningsverksamhet i sin helhet läggs ut på entreprenad. Det är dock inte realistiskt att tro att det går att genomföra omedelbart, varför ett första mål är 50 % på entreprenad.

Krav på Invandrarverket

Några grundläggande krav ställs på Invandrarverket för att förändringen skall vara genomförbar och framgångsrik. Dessa kan sammanfattas i följande punkter.

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

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

Entreprenad rörande samtliga förläggningar annonseras med rimlig planeringstid.

Invandrarverket måste seriöst pröva alla inkomna anbud. Om Invandrarverket avvisar ett anbud att driva en förläggning som drivs i egen regi och som inte upphandlats via anbudsförfarande måste Invandrarverket motivera varför man inte accepterar anbudet.

Om Invandrarverket tvingas starta en ny förläggning i egen regi på grund av att förläggningen mycket snabbt måste komma i gång och det inte finns tid att avvakta anbud skall Invandrarverket senare annonsera ut den för anbudsgivning (såvida det inte från början står klart att det är en förläggning som kommer att vara i drift endast under en mycket begränsad tid).

Invandrarverket bör med utgångspunkt i de övergripande målen för invandrings- och invandrarpolitiken formulera konkreta och mätbara mål för producenterna. Produktionen överlåts till entreprenören.

Invandrarverket måste ha anställda med särskild upphandlingskompetens. Dessa upphandlare måste vara helt frikopplade från den verksamhet som Invandrarverket driver i egen regi. Deras uppgift skall vara att köpa såväl av egna resultatenheter, dvs. att träffa avtal med dessa, som av entreprenörer. Ur upphandlarsynpunkt bör avtalen hanteras likartat (även om arbetsrättsliga regler m.m. kan skilja sig). Det är därför av strategiskt stor vikt att upphandlarna inte har särskilda kollegiala lojaliteter mot den egna produktionen.

Upphandlarnas uppgift är att sluta avtal med lämpliga entreprenörer i enlighet med de mål som Invandrarverket ställt upp för verksamheten. De utarbetar anbudsunderlag, granskar kalkyler, förhandlar, svarar för att utvärdering och uppföljning dokumenteras inför nästa upphandling, m.m. Det är upphandlarnas uppgift att säkerställa att egenregiverksamhetens kostnadskalkyler är absolut jämförbara med entreprenörernas. Undersökningar från Statens pris- och konkurrensverk visar att det kan vara svårt att jämföra självkostnadskalkyler i offentlig verksamhet med offerter från entreprenörer, bl.a. därför att vissa nyttigheter som rekrytering och ibland lokaler betraktas som "fria " i offentlig verksamhet, pensionskostnader fonderas inte som hos privata företag, m.m.

Det är också upphandlarnas ansvar att upphandlingen sker korrekt (t.ex. får inte egenregibuden ändras i efterhand), att det inte ställs upp avskräckande förhandskrav, t.ex. skatteinbetalningar om företaget är nystartat just för detta ändamål, krav på viss storlek, vidsträckta kapitalgarantier, belastning av entreprenaden med förändringskostnader, m.m. Det är också upphandlarnas ansvar att kraven är affärsmässiga och av sådan karaktär att de inte motverkar syftet, nämligen rättvis konkurrens och god service till de asylsökande på lång sikt. Orimliga krav på lägsta pris leder till kortvariga lösningar till skada för alla. Detaljstyrning leder till att entreprenörens initiativförmåga och kreativitet hämmas. Avtalen bör därför ge utrymme för entreprenörens egna lösningar.

Upphandlingsfunktionens uppgift är att ha noggrann kontroll av anbudsgivaren, de ekonomiska förutsättningarna för ett uppdrag, företagets ledningsfunktion, personalstandard m.m.

När Invandrarverket träffar avgörande om vem som skall driva en förläggning som annonserats ut på entreprenad är självfallet inte enbart priset det avgörande. Invandrarverket måste också se till att det finns goda förutsättningar för att de mål för verksamheten som ställts upp kommer att uppfyllas.

Avtalen skall klart definiera vad Invandrarverket köper, till vilket pris det sker och vad som är målet för verksamheten. Innehållet bör så långt som möjligt utformas av entreprenören.

Det finns inget egenvärde i att alla avtal ser likadana ut. Det måste dessutom utformas särskilda verksamheter för asylsökande med särskilda behov, exempelvis ensamstående barn och handikappade. Det måste vara möjligt att träffa avtal med entreprenörer som är specialiserade på sådana grupper. Det måste också vara möjligt att träffa avtal med enskilda entreprenörer om beredskap för akuta situationer.

Invandrarverket bör inte göra anspråk på

- detaljstyrning,
- att få exakt genomgång av företagets bokföring,
- att försöka säkra inflytande genom att kräva plats i ett företags styrelse eller liknande.

Kontroll bör ske genom uppföljning och utvärdering av verksamheten och om Invandrarverket misstänker oegentligheter bör kontroll ske genom en opartisk revisor. Det är mycket viktigt att det finns en klar ansvarsfördelning mellan Invandrarverket och entreprenören.

De nuvarande bestämmelserna för statlig upphandling tar inte sikte på upphandling av tjänster av den typ som Invandrarverkets förläggningsverksamhet utgör och som myndigheten i dag driver i egen regi. Det gör heller inte de EES-regler om upphandling som sannolikt kommer att träda i kraft vid årsskiftet. Jag anser det i och för sig önskvärt att de statliga upphandlingsreglerna skulle avse även tjänster av angiven typ. Att föreslå generellt verkande ändringar när det gäller upphandlingsbestämmelserna ligger emellertid utanför denna utrednings uppdrag. Det skulle heller inte vara lämpligt med särbestämmelser som endast avser Invandrarverkets upphandling. Inom Näringsdepartementet pågår f.n. ett utredningsarbete rörande obligatorisk upphandling i konkurrens för offentlig sektor. En lagstiftning till följd av detta utredningsarbete kan komma att avse även Invandrarverkets förläggningsverksamhet.

En framkomlig väg synes tills vidare vara, som konkurrenskommittén föreslagit i sitt betänkande (SOU 1991:159) Konkurrens för ökad välfärd, att regeringen, när ställning tas till myndighetens anslagsframställning, i regleringsbrevet för myndigheten anger vilka delar av verksamheten som skall bli föremål för obligatorisk anbudsupphandling. Tillämpat på Invandrarverket skulle det innebära att regeringen anger att viss del av Invandrarverkets förläggningsverksamhet skall vara föremål för anbudsupphandling. Samtidigt skulle kunna anges närmare regler för hur anbudsupphandlingen skall gå till, i enlighet med vad jag ovan angivit. Eftersom Invandrarverkets egna resultatenheter kan vara med och konkurrera om anbuden säkerställer man samtidigt att anbudsförfarandet inte leder till högre kostnader än om verksamheten drivits i egen regi.

4.4.3 Vilka är företagen som skall driva förläggningar

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.

Båda vägarna kan förefalla mödosamma och framför allt den senare främmande för ett statligt verk. Det finns dock kunskap att köpa och med den gedigna erfarenhet som redan finns inom Invandrarverket bör ovanstående mål vara genomförbara inom rimlig tid.

Röda Korset är den organisation som har störst erfarenhet av att driva förläggningar på entreprenad. Under tiden 1986–1991 drev Röda Korset sammanlagt fyra förläggningar. Etnologiska institutionen i Lund har i maj 1992 slutfört en etnologisk utvärdering av Röda Korsets förläggningsprojekt. Utvärderingen finns publicerad i Röda Korsets rapportserie nr 4 för år 1992. Av rapporten kan bl.a. utläsas att det innebar problem att såväl Invandrarverket som Röda Korset hade personal på samma förläggning. Det ledde exempelvis till tvister om vem som skulle göra vad. Till problemen bidrog att Röda Korset och Invandrarverket inte alltid hade samma syn på hur förläggningsverksamheten borde bedrivas.

Av utvärderingen kan bl.a. den lärdomen dras att det är oerhört viktigt att från början klart definiera vad entreprenaden skall omfatta. Det är lika viktigt att målen är klart angivna och att entreprenören är beredd att godta dessa mål. Det finns annars en uppenbar risk för att en frivilligorganisation som tidigare främst ägnat sig åt att i alla lägen föra asylsökandens talan kan få svårt att acceptera beslut som går sökanden emot. Det kan gälla såväl att ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut innebär att sökanden måste lämna landet, som att dagbidraget i vissa fall kan reduceras eller dras in. En grundläggande förutsättning för entreprenad måste vara att entreprenören är beredd att godta de mål för verksamheten som Invandrarverket ställt upp.

Det kan i vissa fall föreligga legala eller andra hinder för en kommun eller organisation att driva en förläggning. Det är exempelvis tveksamt om kommunallagen tillåter en kommun att driva en förläggning för asylsökande som saknar anknytning till kommunen. Jag återkommer i avsnitt 4.4.5 till hur kommunernas medverkan i mottagandet av asylsökande skulle kunna lösas på annat sätt.

För en frivilligorganisation kan stadgarna lägga hinder i vägen. Det måste i så fall ankomma på en organisation som vill driva en förläggning att se till att stadgarna ändras så att detta blir möjligt. Svenska Kyrkan utgör här ett specialfall. Eftersom Svenska Kyrkan har beskattningsrätt finns också fastslaget i lag (kyrkolag och för-

samlingslag) vilka uppgifter Svenska Kyrkan och dess församlingar har. Det bör på motsvarande sätt ankomma på Svenska Kyrkan att föreslå den lagändring som eventuellt kan krävas för att göra det möjligt för församlingarna att driva förläggningar.

4.4.4 Avknoppning

Eftersom mycket av kompetensen i dag av naturliga skäl finns hos Invandrarverkets egen personal, bör dessa beredas möjlighet att bilda företag och träffa egna entreprenadavtal med verket. Denna övergång kräver åtgärder från Invandrarverkets sida och för att den skall bli framgångsrik bör Invandrarverket tillsätta en särskild grupp som arbetar med frågan. Det bör inte vara upphandlarenheterna, främst därför att dessa i ett senare skede, förhandlingsskedet, blir motpart.

Principer för avknoppning

Klara spelregler – klara roller

Övergången från att vara anställd till att vara arbetsgivare är en revolutionerande omställning. Det är då av stor vikt att krav, restriktioner m.m. klart formuleras. De gamla relationerna gäller inte längre. Ekonomiska misslyckanden t.ex. drabbar entreprenörens privata ekonomi. Den nya företagaren bör enligt min mening i princip inte ha tjänstledighet från Invandrarverket – det kan skapa en förrädisk trygghet. Däremot kan det finnas anledning att bevilja tjänstledighet för den personal som följer med till det nya företaget. Självfallet måste de regler som gäller inom det statliga området rörande tjänstledigheter följas.

Frivillighet

Den anställde som skall ta över skall själv ta initiativet. Invandrarverket skall hjälpa till att undanröja eventuella hinder, informera om principerna, generellt erbjuda visst stöd osv. Invandrarverket skall däremot inte peka ut lämpliga personer. Att man är en bra förläggningschef behöver inte nödvändigtvis innebära att man blir en bra företagare.

Stöd

Invandrarverket kan erbjuda ett begränsat stöd till de anställda som vill förbereda en entreprenad. De kan t.ex. få delta i utbildning på betald arbetstid eller utföra visst förberedande arbete på arbetstid. Det är dock angeläget att den blivande entreprenören tar på sig en stor del av förberedelsearbetet på bekostnad av den egna fritiden. Invandrarverket bör inte ta något kommersiellt ansvar, dvs. inte gå i borgen, vara delägare eller ha någon representant i styrelsen för entreprenadbolaget.

Uppföljning

Entreprenadavtalet med en f.d. anställd måste ha samma regler vad gäller mål, mätmetoder och uppföljning som ett vanligt entreprenadavtal.

Det finns praktiska och personalrelaterade problem vid övergången från anställning till entreprenad. Ett sådant gäller reglerna för statlig upphandling, som i dag finns i upphandlingsförordningen (1986:366). Ett förslag till lag om offentlig upphandling har lagts fram (Ds 1992:62). Förslaget är avsett att träda i kraft samtidigt som ett EES-avtal. Upphandlingsförordningen skall liksom lagförslaget tillämpas vid statliga myndigheters upphandling av varor och tjänster. Förordningen innehåller regler om hur upphandling går till, om offentlighet och rättssäkerhet, m.m. Problemen vid avknoppning behandlas inte särskilt. Får Invandrarverket träffa avtal med en "avknoppare" utan genomförd upphandling? Förslaget till lag om upphandling synes på denna punkt klarare. Som jag tidigare påpekat innefattar EES-reglerna som de ser ut i dag inte upphandling av tjänster av den typ Invandrarverkets i egen regi drivna förläggningsverksamhet utgör.

I Storbritannien tillämpas i kommunerna ett system med s.k. "slipway–contract". Detta innebär att man ger "avknopparen" ett avtal på begränsad tid. Avtalstiden varierar beroende på vilken tid som är rimlig för entreprenaden över huvud taget och på vilken investering som krävs av entreprenören. Det blir en försiktig sjösättning - om än på helt affärsmässiga villkor. Avtalet kan dock inte förnyas utan genomförd upphandling.

Som jag ovan nämnt pågår det f.n. visst utredningsarbete i regeringskansliet rörande reglerna för den statliga upphandlingen. Om reglerna inte skulle komma att omfatta tjänster av den typ Invandrarverkets förläggningsverksamhet utgör kan man tänka sig att regeringen – i enlighet med vad jag ovan föreslagit – i regleringsbrev för Invandrarverket närmare anger hur Invandrarverkets anbudsupphandling skall gå till.

En annan fråga som kommer upp i samband med avknoppning rör anställningstryggheten för befintlig personal. Har "avknopparen" skyldighet att anställa alla anställda inom den verksamhet han eller hon tar över? Har redan anställda förtur till anställning i det privata företaget? Svaren är inte helt glasklara.

Entreprenören torde i praktiken ha svårt att ersätta befintlig personal med annan och torde därför också som regel ha ett starkt intresse av att ta över denna personal. Detta gäller särskilt i ett läge med en ökande inströmning av asylsökande. Entreprenörens intresse av att ta över befintlig personal kan dock vara mindre starkt i ett läge med minskande inströmning och där flera förläggningar måste läggas ned. Entreprenören har ju då ett större utbud av erfaren personal att välja bland.

Invandrarverket torde ha skyldighet att försöka omplacera den personal som inte får eller inte vill ha anställning hos det privata företaget. Om detta inte är möjligt kan personen i fråga sägas upp på grund av arbetsbrist. Om Invandrarverket önskar lösa egna övertalighetsproblem genom att föra över dem på entreprenören bör man ersätta entreprenören för detta.

Anställningstryggheten behandlas f.n. av utredningen om översyn av den arbetsrättsliga lagstiftningen. Utredningen kommer att lägga fram sina förslag under år 1993.

Det finns därutöver en mängd praktiska problem vid en övergång från statlig till privat anställning eller verksamhet som egen företagare. Staten fonderar inte pensioner på samma sätt som ett privat företag. Under vissa förutsättningar kan s.k. egenlivränta utgå till f.d. statligt anställda. Övertagande av inventarier och eventuellt fastigheter är ett annat problem. Det finns inget absolut rätt eller fel. Det är dock viktigt att Invandrarverket inte binder upp sig till *en* entreprenör.

4.4.5 Schablonbidrag till kommuner som tar emot asylsökande

Av kommunallagen (1991:900) framgår att en kommun själv får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller deras medlemmar (2 kap. 1 §). Vidare framgår att kommunen får driva näringsverksamhet om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmar i kommunen (2 kap. 7 §).

Det är mot ovanstående bakgrund tveksamt om en kommun 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.

Invandrarverket har i dag (hösten 1992) avtal med ett tiotal kommuner om förläggningar för asylsökande i kommunal regi. Jag har tidigare i avsnitt 2.2 redogjort för det avtal som Invandrarverket träffat med Gävle kommun. De avtal Invandrarverket träffat med kommuner om att driva förläggningar på entreprenad är i princip av samma typ som de avtal verket träffat med exempelvis Röda Korset. Det innebär också att den ersättning som Invandrarverket betalar till kommunen för varje flyktingdygn skiljer sig åt från fall till fall.

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 att svara för de asylsökandes vistelse under väntetiden. De asylsökande har genom överenskommelsen fått anknytning till kom-

munen 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.

I dag har vissa kommuner lediga platser för mottagande av flyktingar enligt de avtal kommunerna träffat med Invandrarverket. Om kommunerna då skulle fylla dessa platser med asylsökande borde detta innebära större flexibilitet, ett bättre utnyttjande av den totala mottagningskapaciteten och att de totala kostnaderna kan hållas nere. Ett system med schablonbidrag skulle sannolikt stimulera kommunerna till att i större utsträckning än i dag ta emot asylsökande. *Hur* kommunen sedan tar emot de asylsökande är kommunens sak att avgöra (exempelvis förläggning eller enskilt boende).

Med hänsyn till osäkerheten om hur länge en asylsökande kommer att vistas i en kommun kan ett schablonbelopp för mottagande av asylsökande - i motsats till vad som gäller vid flyktingmottagande - inte utgå i form av ett engångsbelopp. Beloppet kan också behöva differentieras bl.a. med hänsyn till familjesammansättning och till om kommunen står för hyra av bostad eller inte.

Ett schablonbelopp till kommunerna för mottagande av asylsökande skulle kunna konstrueras på följande sätt.

* Kommunen träffar överenskommelse med Invandrarverket om mottagande av ett visst antal asylsökande.

* Kommun som träffar överenskommelse med Invandrarverket får ett visst smärre grundbelopp för att täcka grundläggande administrativa kostnader – i likhet med vad som i dag gäller i fråga om flyktingmottagandet. De grundläggande kostnaderna torde dock vara ungefär desamma för mottagande av asylsökande och flyktingar, varför det bör övervägas om grundbidrag bör utgå för båda formerna av mottagande samtidigt.

* Schablonbelopp i övrigt beräknas i efterhand per flyktingdygn. Schablonbeloppet har två olika nivåer beroende på om sökanden själv ordnat bostad eller om kommunen svarar för bostad. Schablonbeloppet kan vidare ha olika nivåer beroende på familjesammansättning; för ensamstående, för sammanboende och för hemmavarande vuxen samt för minderåriga barn. Dagbidrag och särskilt bidrag ingår inte i dessa belopp utan betalas ut i särskild ordning, se avsnitt 4.9.

* Kommun som inte träffat överenskommelse med Invandrarverket får inget grundbelopp men däremot schablonersättning för de asylsökande kommunen faktiskt mottagit.

* Kommunen svarar för de kostnader för mottagandet som ingår i en överenskommelse som förhandlats fram mellan staten och Kommunförbundet.

* Schablonbeloppens storlek och sättet för utbetalning bör läggas fast i en förordning. Lämpligen kan detta ske genom att förordningen(1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. ändras så att förordningen kommer att avse statlig ersättning för mottagande av asylsökande och flyktingar.

Storleken på schablonbeloppen för olika fall samt den närmare ordningen för utbetalning bör fastställas efter överläggningar mellan staten och Kommunförbundet. Jag avstår därför från att lägga fram något konkret författningsförslag rörande schablonersättning till kommuner som tar emot asylsökande.

Ersättning till kommunerna i form av schablonersättning utgår för samtliga asylsökande som vistas i kommunen – således även för asylsökande som själva ordnat bostad hos släktingar eller vänner eller på annat sätt. För asylsökande som själva ordnat bostad skall dock kommunen inte ha någon skyldighet att ordna annan bostad om den asylsökande inte längre kan eller vill bo kvar i den första bostaden. Invandrarverket bör i stället ha skyldighet att ta emot en sådan asylsökande på någon förläggning. Jag hänvisar här till vad jag föreslår i avsnitt 4.5 om möjligheterna för asylsökande att bo utanför förläggningssystemet.

I detta sammanhang vill jag även framhålla att det självfallet är av vikt att kommunen snarast underrättas när en asylsökande som vistas i kommunen beviljas tillstånd liksom när ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut föreligger.

Som jag ovan anfört är det önskvärt att så många som möjligt av de asylsökande som väntat i en kommun – om de beviljas tillstånd för bosättning här – får möjlighet att stanna kvar i den kommun där de vistats under väntetiden. I en situation med en stor tillströmning av asylsökande är det emellertid inte alltid möjligt att redan vid den första placeringen ta hänsyn till alla de faktorer som bör vägas in när det gäller mottagande i en kommun av en flykting. För en kommun med en svag arbetsmarknad kan det också vara lämpligare att ta emot

asylsökande i stället för flyktingar. Man måste därför räkna med att åtskilliga asylsökande – sedan de beviljats tillstånd – inte kommer att vilja eller ha möjlighet att stanna kvar i den kommun där de vistats under väntetiden. Jag kan föreställa mig att såväl de största som de minsta kommunerna – av olika skäl – inte har något intresse av att träffa ett särskilt avtal om mottagande av asylsökande. Min bedömning är vidare att kommunerna i allmänhet kommer att prioritera mottagande av flyktingar framför mottagandet av asylsökande – för att undvika att den kapacitet för mottagande av flyktingar som finns i kommunen "blockeras" av asylsökande. Jag utgår från att också Invandrarverket kommer att ha en strategi som innebär att man inte träffar överenskommelser som blockerar mottagandet av flyktingar i kommunerna.

4.4.6 Myndighetsutövning på utredningsslussar och förläggningar

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 enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande.

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.

De rena myndighetsuppgifterna vid en förläggning är således av begränsad omfattning. En sådan uppgift är det att besluta om dagbidrag eller särskilt bidrag.

Det skulle i och för sig vara tänkbart att låta någon annan myndighet än Invandrarverket svara för beslut om dagbidrag. Det skulle då antingen kunna vara fråga om den kommun där förläggningen ligger eller en helt annan myndighet och då i första hand försäkringskassan.

Jag anser emellertid att det har ett stort värde att den myndighet som har det sakliga ansvaret också har det ekonomiska ansvaret. Jag har därför stannat för att Invandrarverket även i fortsättningen bör svara för beslut om dagbidrag även vid förläggningar som drivs av annan på entreprenad. Om detta skall ske 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. Jag kan också tänka mig att olika lösningar kommer att tillämpas inom Invandrarverkets olika regioner.

Själva utbetalningen av dagbidraget är i och för sig ingen myndighetsuppgift. Den som betalar ut bidragen kommer dock att få en form av register över asylsökande i landet som gör att uppgiften av sekretesskäl inte gärna kan anförtros åt någon annan än en myndighet. Jag kommer i avsnitt 4.9 att föreslå att denna uppgift anförtros Centrala Studiestödsnämnden.

Som en myndighetsuppgift ser jag också den registrering som sker av en asylsökande när han eller hon första gången skrivs in på en utredningssluss. Den registreringen sker i Invandrarverkets datasystem och förutsätter i praktiken att någon på utredningsslussen också har möjlighet 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. Om sekretessfrågan när det gäller åtkomsten till Invandrarverkets register kan lösas finner jag däremot inga hinder möta mot att en entreprenör får registrera ändrad adress (flyttningar mellan förläggningar) för en asylsökande.

Den ekonomiska utredning som föregår beslut om dagbidrag och särskilt bidrag ser jag däremot inte som en ren myndighetsuppgift. Dessa uppgifter skulle därför enligt min mening 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. Jag anser därför att det bör överlåtas på Invandrarverket att avgöra om dessa utredningsuppgifter skall ingå i entreprenaden eller inte.

Den utredning som sker i själva asylärendet är inte helt jämförbar med den ekonomiska utredningen. Ett av syftena med att föra över utredningsansvaret från polisen till Invandrarverket var att uppnå ett rationellare och säkrare beslutsfattande genom att den som gjort utredningen i asylärendet också skulle delta i själva beslutsfattandet. Dessa utredningsuppgifter bör därför inte ingå i en entreprenad.

En myndighetsuppgift är det också att se till att sökanden underrättas om beslutet i asylärendet. Enligt 21 § förvaltningslagen (1986:223) är det myndigheten som bestämmer hur underrättelse skall ske. Inget hindrar att Invandrarverket uppdrar åt en entreprenör att svara för underrättelse om beslut om man så skulle finna lämpligt.

Vid en förläggning kan det komma upp frågor om bidrag till asylsökande som återkallat sin ansökan och önskar återvända samt om bidrag till flyktingar för anhörigas resor till Sverige. Beslut om sådana bidrag bör ses som en myndighetsuppgift. Det ekonomiska ansvaret för utbetalning ligger också i dag på Invandrarverket centralt. Inget hindrar dock att en entreprenör bistår med den utredning som måste föregå beslut i dessa frågor.

Slutligen vill jag erinra om att för Invandrarverkets personal gäller regler bl.a. i förvaltningslagen och sekretesslagen som inte är tillämpliga på personal anställd hos en privat entreprenör och som därför måste skrivas in i de avtal Invandrarverket träffar. Det gäller bl.a. bestämmelserna om tystnadsplikt och sekretess och om skyldighet att anlita tolk vid kontakter med den som inte behärskar svenska.

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 iaktta tystnadsplikt skrivs in i entreprenadavtalen. Lagrådet har tagit upp denna problematik i sitt yttrande över förslag om ökad konkurrens i kommunal verksamhet (prop. 1992/93:43). Lagändringarna avser att ge större möjligheter för kommuner och landsting att lägga ut uppgifter inom sjukvård och social omsorg på entreprenad. Lagrådet uttalar 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. Lagrådet säger dock samtidigt att något hinder mot att genomföra de aktuella lagförslagen innan en sådan översyn slutförts inte kan anses föreligga. Även Justitieombudsmannen har uppmärk-

sammat att sekretessfrågan inte är tillfredsställande löst när en kommun i dag lägger ut uppgifter inom social omvårdnad till en entreprenör.

Mot bakgrund främst av vad lagrådet uttalat anser jag att sekretesskäl inte kan utgöra hinder mot att lägga ut förläggningsverksamhet på entreprenad. En översyn av sekretesslagstiftningen bör dock uppmärksamma även de speciella problem som kan vara förknippade med drift av förläggningar för asylsökande i privat regi.

Sammanfattningsvis anser jag att de tvingande reglerna för en entreprenör om hur verksamheten vid en förläggning skall fullgöras bör vara så få som möjligt. Ansvaret för myndighetsuppgifterna att svara för beslut om dagbidrag och särskilt bidrag och för den första registreringen av en asylsökande bör ligga på Invandrarverket. Hur detta skall ske liksom hur övriga myndighetsuppgifter bör lösas bör Invandrarverket ha största möjliga frihet att självt avgöra.

4.5 Möjligheterna för asylsökande att bo utanför förläggningssystemet

4.5.1 Allmänt

En av huvuduppgifterna i mitt uppdrag är att utreda konsekvenserna för den enskilde asylsökande och för samhället om den asylsökande ges ökade möjligheter att själv ordna sin bostad när asylutredningen är genomförd. Huvudprincipen torde framdeles vara att en asylsökande vistas på en utredningssluss under tiden som asylutredning görs. Under denna tid skall han aktivt söka ordna sitt eget boende. Lyckas han inte med detta, erbjuds han en plats på en förläggning. Han skall också, enligt min mening, erbjudas plats på en förläggning om det boende han ordnat efter en tid inte längre fungerar.

4.5.2 Nuvarande regler

I bakgrundsavsnittet har jag närmare redogjort för de regler som gäller för mottagande av asylsökande. Ett av de främsta motiven för att införa det nuvarande systemet var att särskilt kommuner med inreseorter och storstadskommunerna hade svårigheter med att ordna

logi och övrig service åt alla asylsökande som okontrollerat anlände till landet.

Nuvarande mottagningssystem syftar till att asylsökande får kost och logi och till att de på ett humant och värdigt sätt kan använda tiden fram till dess asylärendet är avgjort. Det skall således finnas kost och logi, skola etc. för alla, även när tillströmningen av asylsökande är så stor att mottagningsorganisationen befinner sig i obalans med planeringsnivåerna. Det skall dessutom finnas en sådan kunskap om var den asylsökande befinner sig att han snabbt kan nås. Vidare skall det finnas en sådan flexibilitet i organisationen att den är kostnadseffektiv även i tider med låg inströmning.

Utredningsslussarnas syfte är att åstadkomma en snabb och rättssäker handläggning av asylärenden samt att bereda asylsökande inkvartering och ett värdigt och humant mottagande under den första tiden efter ankomsten till Sverige. Asylsökande skall beredas en god möjlighet att få sin sak prövad och processen skall gå fort samtidigt som rättssäkerheten är god. Samhället skall vidare ha kontroll över dem som söker asyl under den tid utredningen pågår. Asylutredningen skall inte riskeras vare sig genom att människor inte är tillgängliga eller genom att kunskap saknas i organisationen.

Invandrarverkets syfte för förläggningar är, bortsett ifrån handläggning av asylärendet, desamma som för en utredningssluss. Mot bakgrund av att människor bor på förläggning under en längre tid ser de aktiviteter som hänförs till förläggningars mål annorlunda ut än aktiviteterna på en utredningssluss.

Behov av förändringar.

En asylsökande har redan idag rätt att bo var han vill i landet Under åren som gått har det normala – huvudprincipen – blivit att asylsökande i första hand bor på en förläggning. Med den stora inströmningen av asylsökande har det sannolikt också varit alldeles nödvändigt med en sådan ordning. Alla asylsökande måste få tak över huvudet och ett värdigt mottagande. Det måste vara ett statligt åtagande att ha en uppbyggd organisation som kan avlasta kommuner vid inreseorter och i storstadsregioner vid en hög inströmning av asylsökande. I tider med hög inströmning kommer vi även framdeles att behöva en omfattande förläggningsorganisation.

För att motverka de negativa effekter som ett förläggningsboende kan ge, menar jag att vi måste bygga upp en organisation som främjar att asylsökande i första hand 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.

4.5.3 Ekonomiskt bistånd

Så gott som samtliga asylsökande erhåller i dag ekonomiskt bistånd enligt lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m.fl. Rätten till ekonomiskt bistånd är knuten till var man vistas. En asylsökande har rätt till bistånd om han vistas på en förläggning eller om han tillfälligt vistas i en kommun i avvaktan på att anvisas plats på en förläggning. Han har också rätt till bistånd om han vistas i en kommun som han har stark anknytning till eller har andra synnerliga skäl (oftast fysisk eller psykisk ohälsa) att vistas i. Med stark anknytning avses nära släktingar som make/maka, barn och föräldrar.

Det förekommer relativt ofta att en person lämnar in sin asylansökan till polismyndigheten sedan han vistats i landet en tid. Han kan t.ex. ha rest in i landet som turist eller för att besöka vänner och släktingar. Polismyndigheten kontaktar Invandrarverkets utredningssluss och den asylsökande erbjuds snarast plats inom Invandrarverkets mottagningssystem. Under tiden, som den asylsökande väntar på en plats, betalar kommunen ekonomiskt bistånd. Kommunen återsöker biståndet från Invandrarverket.

Om den asylsökande vill bo på egen hand utanför en förläggning men anser sig behöva ekonomiskt hjälp för att klara det, söker han detta hos kommunen. Det är således den enskilda asylsökanden som måste ta detta initiativ. Anser kommunen att den asylsökande har sådana skäl som avses i lagen om rätt till bistånd åt asylsökande m.fl. kontaktar kommunen Invandrarverket för ett preliminärt besked om Invandrarverket har samma uppfattning och kommer att acceptera kommunens krav på ekonomisk kompensation för de utlägg som man

haft för den asylsökande. Det är att notera att det inte är Invandrarverket utan *kommunen* som beslutar om ekonomiskt bistånd skall utgå till den enskilde. Kommunen kan sedan när asylärendet avgjorts få ersättning från Invandrarverket för sina kostnader.

En person som redan bor på en förläggning kan också ansöka om att få vistas i en kommun med bibehållet ekonomiskt bistånd under den tid som asylärendet avgörs. Samma regler som ovan gäller. Det är således även i detta fall kommunen som har beslutanderätten.

En person som bor på en förläggning och som under kortare tid vill besöka vänner och släktingar kan, efter överenskommelse med förläggningen, göra det med bibehållet ekonomiskt bistånd från förläggningen.

4.5.4 Asylsökandes faktiska möjlighet att bo i en kommun

Det ekonomiska regelsystemet styr i hög grad den enskildes val av boende. Hur stor del av de asylsökande som under rådande förhållande vill eller kan bo utanför förläggningssystemet är svårt att ha en uppfattning om. Även andra faktorer än de ekonomiska torde ha medfört att så få asylsökande bor enskilt i en kommun.

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.

Tillämpningen av lagen om bistånd åt asylsökande är sådan att såväl Invandrarverket som en kommun i vissa fall kan inlägga "veto" mot att en asylsökande får bo i en kommun och få ekonomiskt bistånd.

"Veto" från Invandrarverket

En del kommuner, som är villiga att ha asylsökande boende hos släktingar och vänner tolkar lagen om bistånd åt asylsökande m.fl. generöst och kan bevilja bistånd även om det inte är fråga om nära anhöriga. Invandrarverket kan ha en mer rigid tolkning, ofta på ekonomiska och/eller administrativa grunder, av om en asylsökande skall få bistånd om han bor i en kommun. Accepterar kommunen trots Invandrarverkets bedömning att den asylsökande bor i kommunen,

riskerar kommunen att inte få kompensation för det ekonomiska bistånd som utgår.

Följande exempel kan tjäna som en illustration. En asylsökande bor hos en släkting i en kommun. Så småningom tröttnar släktingarna på varandra. Kommunen begär då att Invandrarverket skall ta emot den asylsökande på en förläggning, vilket Invandrarverket har skyldighet att göra. Den asylsökande får ett nytt erbjudande om att bo hos en släkting i en annan kommun. Kommunen ställer sig positiv. Invandrarverket säger nej med hänvisning till att lediga platser finns i förläggningsorganisationen samt till för stor administrativ insats i samband med omflyttningsförfarandet.

Invandrarverket har i sitt myndighetsuppdrag att medverka till att den asylsökande är tillgänglig för att inte asylprocessen ska förhalas. För att detta skall vara möjligt måste myndigheten veta var en asylsökande bor. En för stor omflyttning av människor kan innebära att tillgängligheten försvåras därför att myndigheten inte har rätt adress. Myndigheten har dock inte några sanktionsmedel utöver det ekonomiska biståndet om den asylsökande inte vill uppge sin adress eller inte befinner sig på uppgiven adress.

Asylsökandes rätt till akut sjuk- och tandvård innebär ibland att Invandrarverket inte accepterar asylsökande ute i en kommun. Invandrarverkets anläggningar har avtal med sjukvårdsgivare, som medför att den akuta sjukvården på en förläggning relativt sett är billigare än om den asylsökande uppsöker en vårdcentral eller en tandläkare som Invandrarverket inte har avtal med. När en asylsökande uppsöker en vårdcentral för akut vård betalar myndigheten ersättning motsvarande det s.k. utomlänsavtalet. Ett akutbesök kostar ca 900 kronor på en vårdcentral. En asylsökande som bor i en kommun och som ofta söker akut vård blir mycket dyr för myndigheten.

Kommunalt "veto"

Vissa kommuner är mycket restriktiva när det gäller att ha asylsökande boende i kommunen även om Invandrarverket ställer sig positivt till att ersätta kommunen för dess ekonomiska utlägg. En asylsökande anses av kommunen ta sociala och administrativa resurser som normalt skulle tillfalla flyktingar. De som arbetar på flyktingmottagningen vare sig vill eller kan avvisa asylsökande som vill ha råd och stöd i de mest skilda ärenden.

Boendet skapar ofta problem. Många asylsökande som bor utanför förläggning bor hemma hos släkt och vänner. Efter en tid kan emellertid den asylsökande vilja ha en egen bostad. Det som den asylsökande till en början uppfattade som en bra lösning kanske inte fungerar som tänkt. Gäller det barnfamiljer kan familjen kanske inte vänta på att Invandrarverket skall få en ledig lägenhet på någon av sina anläggningar utan kommunen anser ibland att man enligt socialtjänstlagen omgående måste ordna en ny bostad.

Många kommuner är oroliga för att en för stor koncentration av etniska grupper i vissa, ofta redan socialt belastade bostadsområden, skall medföra en ökad främlingsfientlighet.

Kommunen har dock möjlighet att avslå en ansökan, som senare kan överklagas till länsrätten.

Dubbel obalans

Vare sig Invandrarverk eller kommun kan reglera tillflödet av asylsökande eller tillståndsklara flyktingar. Från tid till annan uppstår obalanser i systemet. Lediga avtalade kommunplatser för flyktingar kan inte fyllas. Får inte kommunen så många flyktingar som avtalat är man sannolikt villig att acceptera asylsökande. När sedan många asylsökande som bor på förläggning får tillstånd finns det en risk att kommunerna inte kan ta emot dem på grund av att "flyktingarnas platser" upptas av asylsökande.

4.5.5 För och emot förläggningsboende

De som förespråkar ett strikt förläggningsboende gör det som regel både av humanitära skäl och av ordningsskäl. Den asylsökande som oftast levt under pressade förhållande innan uppbrottet från sitt land anses ha behov av att få "vila ut". Samhället måste också ha möjlighet till god kontroll av de asylsökande vilket förläggningsboende medger. Kommunerna måste ges möjlighet till avlastning.

Motståndarna till förläggningsboende menar att förläggningstiden passiviserar människor vilket, när tillståndsprövningen är avgjord, ger människorna en sämre start till normalt liv i eller utanför Sverige.

Kvalitet i förläggningsverksamhet kan i första hand mätas i

- boende,
- samarbete med det omkringliggande samhället/möjlighet för asylsökande att få information om lagar och skrivna och oskrivna regler,
- sysselsättningsfrekvens,
- undervisning för skolbarn,
- barnverksamhet,
- ekonomiskt- och socialt bistånd,
- tillgång till akut sjuk- och tandvård,
- asylsökandes tillgänglighet, samt
- utplacering av tillståndsklara flyktingar.

Boende

Som jag redovisat i avsnitt 2.2. är målet för bostadsstandarden på en förläggning att de asylsökande skall bo i lägenheter och ha självhushåll. Varje familj skall ha möjlighet att bo tillsammans i samma lägenhet. Ensamhushåll eller mindre hushåll, som måste dela lägenhet, skall dela med personer som de kan samtala med. Genomsnittligt skall det bo två personer per rum, vardagsrummet inräknat.

Den boendestandard som en asylsökande har i en kommun torde variera mer än på en förläggning när förläggningsorganisationen är i balans. Få personer i Sverige har idag lediga rum i sin bostad. Förläggningsboende är därför sannolikt mer generöst, mätt i m^2. Huruvida bostaden uppfattas som tillfredsställande måste dock vara en fråga för den asylsökande att avgöra. Trångboddhet är en ytterst subjektiv känsla som mer handlar om upplevelser och förväntningar än om den faktiska yta som var och en har till sitt förfogande. Rimligen upplevs dock boendet hos t.ex. släkt som mer trångbott, eftersom släkten alldeles objektivt hade mer plats till sitt förfogande innan den asylsökande kom.

Trots att det fysiska boendet för asylsökande kan variera högst avsevärt när de bor på egen hand och att boendet är svårkontrollerat för myndigheterna, bör vi acceptera det val de asylsökande gör. Myndigheter lägger vanligtvis inte några synpunkter på *den standard* som människor har. Vårt gängse synsätt avseende boende måste enligt min mening också omfatta det boende som de asylsökande väljer. Även om det innebär att t.ex. en asylsökande delar rum med ett stort antal andra människor.

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. Främst av administrativa skäl bör bidraget betalas ut till asylsökanden och inte till bostadsupplåtaren. 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.

Medför boendet att barn och ungdomar far illa eller att stora störningar uppstår mellan dem som delar bostad eller med grannar, får kommunen, polisen etc. träda in på samma sätt som om liknande problem uppstår bland den bofasta befolkningen.

Den asylsökande som så önskar kan välja ett mer kontrollerat och sannolikt mer generöst boende på en förläggning.

Samarbete med det omkringliggande samhället.

Förläggningar lägger ner stora resurser på att förebygga och eliminera de irritationsmoment som uppstår i förhållande till de omkringboende och i förhållande till det omkringliggande samhället i övrigt.

I bostadsområdet uppstår ibland irritation kring skötsel, renhållning, tidsregler, m.m. Bristande respekt eller förståelse för de regler som finns för användning av t.ex. en tvättstuga är en sedan länge väl känd källa till konflikter.

Regelrätta stölder av blommor och frukt i trädgårdar och av varor i butiker förekommer liksom mer subtila företeelser som att asylsökande går många i bredd utan att ge plats åt mötande, att deras krav tar för stort utrymme av bibliotekets personalresurser eller att de inte visar tillräcklig hänsyn i badhuset.

Det arbete förläggningarna lägger ner på att informera asylsökande om det svenska samhällets värderingar och regler är av stort värde. Det är sannolikt alldeles nödvändigt för att förläggningen skall kunna fortsätta att verka och medför säkert också att många konflikter undviks när den asylsökande så småningom kommer i eget boende.

Många har uttryckt oro över hur det svenska samhället kommer att tolerera att de asylsökande bryter mot svenska normer om de bosätter sig direkt i en kommun. Man har ansett att de behöver en viss grad av

undervisning om svenska värderingar och om svenskt samhällsliv innan de flyttar ut i samhället. Jag tror att det finns visst fog för dessa synpunkter. En stor del av irritationsmomenten torde emellertid vara en följd av den stora koncentration av nya människor som förläggningsverksamhet innebär. Många av dessa irritationsmoment skulle ha uppstått även om nykomlingarna hade varit svenskar. Alla kommuner som i ett bostadsområde har en stor koncentration av nyinflyttade eller korttidsboende har problem. Normlöshet uppstår lätt när identiteten försvinner.

En asylsökande, som bor enskilt, kommer att leva i en annan situation än den ett förläggningsboende medger. Förmodligen kommer han inte att bo koncentrerat med flera hundra andra asylsökande från kanske trettio olika länder. Han kommer heller inte att bo i ett område med en lika stor omflyttning av människor som en förläggningsverksamhet medför. Ett normalt boende föranleder sannolikt ett normalt beteende.

Ett mindre avvikande beteende blir också mer synligt när det omfattar en stor grupp människor än bara en enskild individ. En enskild asylsökande måste i ett vanligt bostadsområde vara påfallande avvikande i sitt beteende för att väcka uppmärksamhet.

En asylsökande i ett område med hög koncentration av bofasta etniska grupper kommer inte att vara avvikande över huvudtaget. De släktingar och vänner som upplåter sina hem kommer också i många fall att på ett för den asylsökande pedagogiskt och effektivt sätt lära ut samhällets skrivna och oskrivna regler. Jag är av den absoluta uppfattningen att en person som lever mitt i ett samhälle snabbare lär sig samhällets karaktär och själ än en person som bor på en institution.

Farhågor har även uttryckts för att bostadssegregationen kommer att öka när asylsökande bosätter sig antingen hos släktingar eller vänner eller i närheten. Om man utgår från att ca 10% av de asylsökande kommer att kunna ordna sitt boende själva, uppgår de i en situation med 100 000 asylsökande till 10 000 personer. Redan i dag har vi ca 1 miljon invandrare. Med hjälp av nuvarande flyktingmottagning har flyktingar flyttat till mer än 280 kommuner. Jag kan inte se att eventuella problemen med bostadssegregation avsevärt kommer att öka på grund av ytterligare ett antal asylsökande spridda över ett stort antal kommuner.

Således menar jag att det inte finns någon anledning vare sig att skydda den asylsökande från stötarna i samhället eller att skydda samhället från den asylsökande. All forskning visar också att människor som kommer i kontakt med varandra har en större förståelse för varandra än människor som inte träffas. Asylsökande som bor utanför förläggningsorganisationen motverkar, enligt min mening, främlingsfientlighet.

Sysselsättningsfrekvens

Under avsnitt 4.6 redogör jag för min syn på arbete och sysselsättning för asylsökande. Där framgår att jag anser att asylsökande skall ha rätt att arbeta på den öppna arbetsmarknaden utan en "karenstid" på fyra månader. Jag har i flera sammanhang framhållit att de sysslor som asylsökande utför på förläggningen måste anses som att de bidrar till sin egen försörjning och inte som att de arbetar gratis.

Förläggningar har i uppdrag att ordna så att vuxna asylsökande har tillgång till meningsfulla uppgifter minst fyra timmar per dag. I arbetsuppgifterna ingår allt från yttre och inre skötsel av förläggningen till kurser och "praktikarbete" hos t.ex. bönder, i bibliotek och livsmedelsaffärer. Undervisning i vardagssvenska är ett dominerande inslag i den meningsfulla vistelsen.

På förläggningar med ca 500 asylsökande finns åtminstone 250 till 300 personer i arbetsför ålder och som skulle kunna arbeta på den öppna arbetsmarknaden om möjlighet gavs. De flesta av dem har också innan de kom till Sverige haft någon form av arbete. De sysslor som man kan erbjuda på förläggningen kontinuerligt och som täcker större delen av dagen torde uppgå till ca ett femtiotal. Jag räknar då in skötsel och reparation av anläggningen, lärararbete, arbete med barn etc. Jag räknar inte deltagande i kurser.

Även om den s.k. meningsfulla vistelsen inte kommer att kunna organiseras lika lätt för asylsökande i eget boende som på en förläggning, kan vi inte acceptera att asylsökande utanför förläggningsorganisationen sitter sysslolösa på caféer etc.

Det finns risk för att en iögonfallande sysslolöshet bland de asylsökande påverkar den allmänna opinionen negativt. Det är dessutom synnerligen viktigt att vi inte bygger upp ett system där ett visst boende medför att asylsökande kan slippa att göra rätt för sig. Det system med asyllån jag skisserar i avsnitt 4.9 förutsätter också att syssel-

sättning kan erbjudas för att den asylsökande skall kunna betala av sitt lån. Enligt min mening bör det för asylsökande som inte vistas på förläggning ligga inom kommunens ansvarsområde att ta fram arbetsuppgifter åt asylsökande. Den erfarenhet som Invandrarverket har från förläggningen i Surahammar visar att det finns arbetsuppgifter ute i samhället även för asylsökande. Kostnader för att ta fram arbetsuppgifter och samordna desamma bör täckas av det schablonbidrag till kommuner som jag föreslagit i avsnitt 4.4. Eventuella intäkter av det utförda arbetet bör tillfalla Invandrarverket på samma sätt som eventuella intäkter skall göra om arbetet utförs genom en förläggnings försorg.

Den vän eller släkting som en asylsökande bor hos kommer med all sannolikhet att ha krav på hjälp med sysslor i hemmet, vilket också till en viss del måste ses som en meningsfull syssla.

De arbeten som kan erbjudas på öppna arbetsmarknaden på förläggningsorten är i rådande arbetsmarknadsläge ytterst få. Men även i en högkonjunktur torde de vara få. Kommuner med en god arbetsmarknad kan inte förväntas att ha lediga lägenheter till förläggningsboende medan kommuner med lediga bostäder i större mängd inte kan förväntas ha arbetstillfällen. Den asylsökande, som bor på egen hand utanför förläggningsorten, torde ha lättare att ordna eget arbete på den öppna arbetsmarknaden än om han bor på en förläggning.

Jag anser att de möjligheter till egen försörjning som en asylsökande har när han lever ett "normalt" liv, de sysslor som utförs hos den asylsökandes värdfamilj samt den meningsfulla sysselsättning som kommunerna organiserar måste vara tillräckliga för att sysselsätta asylsökande som bor i ett vanligt boende.

Tillgång till kurser och fritidsutövning torde i båda boendealternativen vara likvärdiga.

Barnverksamhet och skolgång.

På förläggningar bedrivs barnverksamhet som närmast är att likna vid en öppen förskola. Föräldramedverkan är önskvärd. Endast de föräldrar som har särskilda skäl kan "skriva in" sina barn på ett sådant sätt att förläggningen tar över hela ansvaret för barnet under tiden som barnet vistas på barnstugan. Personalen på en förläggning är vana vid att arbeta flexibelt. De kan aldrig från den ena månaden

till den andra veta hur många barn de kommer att ha, i vilka åldrar barnen är eller vilka språk de talar.

Barnverksamheten är mycket viktig. Många barn har en rad av uppbrott och svåra upplevelser bakom sig och behöver därför en verksamhet som är anpassad till deras behov och där det finns professionell, stadigvarande personal. Det mesta på en förläggning är annars, precis som i samhället i övrigt, anpassat för att tillgodose de vuxnas anspråk.

Barn i skolpliktig ålder har tillgång till skola, som antingen bedrivs i förberedelseklasser i den vanliga grundskolan eller på förläggningen.

Min uppfattning, som jag redogör mer utförligt för under avsnitt 4.10, är att asylsökande barn utanför förläggningsorganisationen i första hand bör jämställas med barn som är fast boende i landet vad avser tillgång till sexårsträning och skolgång. De barn vars föräldrar arbetar på den öppna arbetsmarknaden bör under samma villkor som permanent boende ha tillgång till barnomsorg. Har asylsökande barn särskilda behov skall dessa tillgodoses på samma sätt som för övriga barn. Kommunboende torde således innebära att barnen inte kommer att ha lika god tillgång till organiserad barnverksamhet som på en förläggning. Denna förlust kompenseras, enligt min mening, av att barnen bor tillsammans med fler vuxna och kanske andra barn som de kan kommunicera med och som de känner sig trygga hos. Det trots allt ringa antal barn det kan handla om torde rymmas inom ramen för den flexibilitet som alltid bör finnas inom den kommunala barnomsorgen och inom grundskolan.

De flesta kommunboende asylsökande barn kommer att bo på orter där det redan finns människor i samma språkgrupp. Detta torde medföra att grundskolan redan har en god vana att undervisa barn från just den etniska gruppen.

Det ekonomiska- och sociala biståndet

Den inledande biståndsprövningen görs under den asylsökandes vistelse på utredningsslussen. Omprövning kan ske under förläggningsvistelsen. Omprövningarna beror på förändringar av den asylsökandes familjesituation eller på att förläggningspersonalen har indikationer på att den asylsökande har egna tillgångar. Omprövning av det senare leder sällan till åtal.

Ett av de kritiska momenten med att ha asylsökande boende enskilt är utbetalning av ekonomiskt bistånd. De asylsökande som kommunen accepterar hämtar pengarna på socialbyrån. De asylsökande som är inskrivna på en förläggning men som får bo utanför förläggningen för kortare eller längre tid är antingen tvingade att infinna sig på förläggningen på utbetalningsdagar eller får i undantagsfall pengar per postanvisning till den tillfälliga adressen. Invandrarverkets och kommunens möjlighet att kontrollera kommunboende asylsökandes ekonomi är i det närmaste obefintlig.

Även framdeles, med en utökad möjlighet för asylsökande att bosätta sig i en kommun, kommer de flesta att passera en utredningssluss där den ekonomiska prövningen inledningsvis görs. Det system jag skisserar i avsnitt 4.9 bygger på att beslut i det ekonomiska biståndsärendet alltid fattas av Invandrarverket oavsett var den asylsökande vistas. De som söker asyl efter inresan måste ta sig till en av Invandrarverkets utredningsslussar om de vill ha frågan om ekonomiskt bistånd prövad. Förändras den asylsökandes ekonomiska förhållanden under väntetiden, fattar Invandrarverket beslut också i detta. Utbetalningar av biståndet sker genom Centrala Studiestödsnämnden med underlag från Invandrarverket.

Det kommer alltid vara lättare att upptäcka förändringar i den asylsökandes ekonomi om han bor på en förläggning. Min uppfattning är dock att det är bättre att bygga upp ekonomiska system som är svåra att missbruka än att ha system som kräver en omfattande kontroll. För att en kontroll skall vara effektiv krävs kostnadskrävande personalinsatser som sannolikt skulle kosta mer än de eventuella summor man sparar genom kontrollen.I avsnitt 4.9 föreslår jag att ett asyllån införs. Den asylsökande själv torde ha ett eget intresse av att hålla nere storleken på ett lån. Men även om vi framdeles kommer att ha någon form av *asylbidrag* bör inte bidragets konstruktion medföra att asylsökande är tvingade att bo på en förläggning. Enligt min mening måste kommunboendet ge sådana vinster att eventuella förluster med bidragsfusk kompenseras.

På förläggningar finns ett omfattande socialt stöd och en särskild kompetens för att arbeta med den problematik som själva asylsituationen medför. Att ge stöd i utvisningssituationen är särskilt viktigt. Motsvarande stöd kommer inte att kunna erbjudas de asylsökande som bor utanför förläggningssystemet. Samtidigt menar jag att förlägg-

ningsboende i sig genererar behov av socialt stöd och att behoven inte torde vara lika stora när asylsökande har möjlighet att bo på ett mer normalt sätt. De asylsökande som bor i en kommun och är i behov av visst socialt stöd torde kunna få det genom kommunens försorg. Jag har i avsnitt 4.4 föreslagit ett system med schablonbidrag där kommunen kompenseras för vissa insatser. Om en asylsökande i en kommun är i behov av ett mer omfattande socialt stöd finns alltid möjlighet att ordna plats på en förläggning.

Tillgång till akut sjuk- och tandvård.

Jag redogör närmare under avsnitt 4.7 hur jag tänker mig sjuk- och tandvård för asylsökande. Av det avsnittet framgår att tillgången på sjuk- och tandvård för asylsökande i framtiden måste likna den tillgång till akutvård som finns i övrigt i samhället. En asylsökande med krigsskador skall självfallet ha tillgång till specialistvård oavsett om han bor i kommun eller på förläggning. Även nuvarande regelverk torde dock vara tillräckligt för att asylsökande som bor i kommun skall få nödvändig vård. För att hålla nere kostnaderna måste Invandrarverket dock skriva avtal med landsting för asylsökande ute i kommun.

Tillgänglighet och kontroll

En asylsökande är skyldig att vara tillgänglig för att inte försvåra eller förhala beslut i asylärendet. Är han inte det riskerar han att beslut fattas på felaktiga grunder eller att väntetiden förlängs. En fördel med förläggningsboende är också att den asylsökandes tillgänglighet i de flesta fall är god.

Den kontroll som utförs på förläggningar kan endast hänföras till de ekonomiska bidragen och till logi. Rätt bidrag skall utbetalas av rätt orsaker till rätt person. Statens resurser skall utnyttjas effektivt och förläggningssängar skall inte stå tomma. Den asylsökande som erhåller bidrag och uppehåller en säng utan att bo på förläggningen skrivs ut och mister sitt bidrag. Förläggningen har inga rättigheter eller skyldigheter att utföra annan kontroll. En daglig nära kontakt med människor medför dock alltid att det finns en informell kontroll på förläggningar som gör att personalen ser när ett barn far illa eller när eventuella oegentligheter begås. Det finns också en informell

kontroll asylsökande emellan. Inte sällan får personalen signaler just från andra asylsökande.

Någon annan särskild kontroll av asylsökande förekommer däremot inte. De behandlas i detta avseende på samma sätt som andra utlänningar som vistas i landet.

Asylsökande som bor i kommun kommer givetvis att bli mindre lätta att formellt kontrollera avseende det ekonomiska biståndet och även i de informella delarna såsom problem i familjen eller vandel än om de bor på en förläggning. Men de kommer inte bli svårare att kontrollera än andra som bor i landet. Jag utgår från att den kontroll som sociala myndigheter och polis har i sitt uppdrag precis som idag också kommer att omfatta de asylsökande. Någon annan kontroll än den som normalt förekommer i samhället skall enligt min mening de asylsökande inte utsättas för.

Eventuella svårigheter att komma i kontakt med asylsökande i frågor som rör asylärendet är som regel desamma oavsett var de bor. Det ligger i den enskildes intresse att få sitt ärende behandlat.

I utvisningssituationen underlättas polisens arbete i viss mån om asylsökande bor på en förläggning. Avser utvisningen en barnfamilj är skillnaden liten. Den familj som bor i en kommun kommer givetvis att ha ett större antal personer som kan hjälpa dem att gömma sig än om de bott på en förläggning. Men mot bakgrund av de stora svårigheter som är förknippade med att hålla sig undan kommer även dessa familjer att ha svårt att gömma sig en längre tid. Avser utvisningen en enda person kan han om han vill snabbt försvinna oavsett om han bor på en förläggning eller i en kommun. Min uppfattning är, att den som har för avsikt att inte lämna Sverige vid ett utvisningsbeslut har förberett en reträttväg redan innan beslutet fattas. Dessa personer kommer alltid att kunna hålla sig undan var de än bor under väntetiden. Enligt min mening påverkas tillgängligheten i asylärendet vid ett kommunboende endast marginellt.

Kommuner, som jag varit i kontakt med, har understrukit vikten av att de får information om det beslut som fattats i de asylsökandes ärenden. Detta är också synnerligen viktigt bl.a. i det ekonomiska biståndsärendet. Jag har stor förståelse för deras synpunkter. Det system jag föreslår förutsätter också att kommunerna får denna kunskap. Mot bakgrund av att beslut i asylärenden är offentliga bör det inte vara några problem för Invandrarverket eller för Utlännings-

nämnden att införa sådana administrativa rutiner att beslutet tillställs den kommun som den asylsökande vistas i.

Bosättning för dem som beviljas tillstånd

Som framgått i bakgrundsavsnittet skall en flykting som fått tillstånd snarast flytta från förläggningen till en kommun. I dag, när tillgången på kommunplatser är god, tar detta sällan mer än ett par veckor. De problem som Invandrarverket tidigare hade med "beställningar" om språk, familjestorlek etc förekommer numera högst sporadiskt. De enda som upplevs som svåra att placera är barn utan vårdnadshavare och handikappade.

En person som får asyl och som redan bor i en kommun kommer sannolikt i många fall 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.

Farhågor har uttryckts för att förläggningsflyktingars utflyttningar kan försvåras av för många asylsökande i en kommun. Jag har svårt att se att det kan vara ett problem. De asylsökande som inte omfattas av ett kommunalt mottagande kommer att bo hos släktingar eller i andra bostäder som kommunen inte har tillgång till. Enligt min uppfattning medför asylsökande i ett organiserat kommunalt mottagande att kommunen har möjlighet till en jämnare beläggning av sina platser då de har två grupper att laborera med; asylsökande och flyktingar.

Konstruktionen av systemet är vidare sådant att kommuner anmäler till Invandrarverket när de har lediga platser. De kommuner som inte har lediga platser på grund av att asylsökande vistas i kommunen anmäler inte några platser. Invandrarverket får erbjuda förläggningsflyktingen plats i annan kommun.

4.5.6 Kostnader

De totala kostnaderna måste bli lägre med ett större antal asylsökande utanför förläggningssystemet.

Hyran, även om ett särskilt bidrag skall utgå, kommer inte att överstiga boendekostnaden för en person på en förläggning.

Det ekonomiska biståndet torde vara likvärdigt.

Sjuk-och tandvårdskostnader torde vara likvärdiga.

Kostnader för skolbarn och undervisning av vuxna torde vara likvärdiga.

Kostnader för att organisera den s.k. meningsfulla vistelsen torde vara lägre eftersom kommunen förväntas kunna använda det nätverk som den asylsökande har.

Kostnader för kurativt och annat stöd torde bli lägre.

Kommunerna måste givetvis kompenseras för sina insatser för asylsökande. Jag har i avsnitt 4.4 föreslagit ett system med schablonersättning till kommuner som tar emot asylsökande.

4.5.7 Huvudmannaskap

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. Detta medför att asylsökande som blir utan bostad i en kommun snarast skall beredas plats på en förläggning. För att inte asylprocessen skall förhalas genom att utredningsslussen inte får genomströmning i sitt system måste dock utflyttning av asylsökande från utredningssluss till förläggning prioriteras. Asylsökande som valt att bo i en kommun och som inte vill eller kan vara kvar där måste därmed vara beredda att vänta, förslagsvis två veckor, innan de kan beredas plats på en förläggning.

4.6 Arbete och sysselsättning för asylsökande

I en riksdagsdebatt i februari 1939 rörande anslag till flyktingars uppehälle, yrkesutbildning m.m. yttrade enligt protokoll från andra kammaren riksdagsledamoten, fröken Hesselgren, bl.a. följande:

"Jag vill understryka, att till detta (en human flyktingpolitik, anm.) givetvis hör, att man ger de flyktingar som vi taga emot, möjlighet att få någon form av sysselsättning. Jag vädjar till er här i kammaren att komma i håg, hur det var under vår svåra arbetslöshetstid, hur människorna förföllo, därför att de inte hade någonting att göra. Det är därför nödvändigt att bereda flyktingarna möjlighet till sysselsättning. Därmed inte sagt att de skola stanna kvar här i landet, men om de få yrkesutbildning, få de åtminstone under den tiden sysselsättning. Jag tror, att det är förfärligt farligt att låta människor i månader eller åratal gå och driva på gatorna utan att ha någonting att göra."

Dessa ord, som yttrades för mer än femtio år sedan, är lika aktuella i dag. Jag tror också att det är "förfärligt farligt" att låta människor vänta här som asylsökande under lång tid utan möjlighet till meningsfull sysselsättning.

Som jag framhållit i avsnitt 4.1 är en passiv väntan destruktiv för individen, den skapar lätt misstro och främlingsfientlighet hos allmänheten och medför onödiga kostnader för samhället. Min utgångspunkt är 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.

Arbete på den öppna arbetsmarknaden

Asylsökande är i dag undantagna från skyldigheten att ha arbetstillstånd i de fall Invandrarverket bedömer att dess beslut i asylärendet inte kommer att kunna fattas inom fyra månader från ansökan. Av min ståndpunkt att varje asylsökande har skyldighet att efter förmåga söka försörja sig och sin familj följer – som jag tidigare framhållit – att jag anser att rätten till arbete bör inträda omedelbart efter det att ansökan gjorts.

Formellt bör undantaget från skyldigheten att ha arbetstillstånd inträda i och med att asylansökan görs. Det kan visserligen ifrågasättas om inte undantaget borde gälla först sedan Invandrarverket konstaterat att avvisning med omedelbar verkställighet inte är aktuell. Reglerna skulle emellertid då bli relativt komplicerade. Frågan har heller ingen större praktisk betydelse eftersom de som riskerar avvisning med omedelbar verkställighet ofta sitter i förvar. Jag utgår

också från att Invandrarverket inte kommer att hinna utfärda något bevis om undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd innan frågan om avvisning med omedelbar verkställighet eller inte är avgjord. Jag föreslår därför den enkla regeln att en asylsökande är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd.

Som argument mot att en asylsökande skulle ha möjlighet att arbeta redan från början har tidigare anförts att en sådan rätt skulle kunna få en "pull–effekt" och öka antalet asylsökande utan egentliga skäl. Möjligheten att arbeta i Sverige under väntetiden skulle – har man menat – kunna locka asylsökande att söka sig hit i förhoppning om att kunna arbeta och spara ihop pengar som man skulle kunna ta med hem om tillstånd inte beviljades. Det kan finnas viss grund för sådana farhågor. Att systemet missbrukas måste motverkas genom att asylsökande vars ansökan uppenbart saknar grund avvisas med omedelbar verkställighet. En nyanländ asylsökande kommer vidare sannolikt även i ett bättre arbetsmarknadsläge än i dag att ha svårigheter att finna ett arbete på den öppna arbetsmarknaden. Den som har inkomst av förvärvsarbete får också själv stå för kostnaderna för mat och logi och får inget bidrag från samhället. Möjligheterna att som asylsökande arbeta ihop något större sparbelopp att ta med sig hem är således mycket begränsade. Risken för avvisning och ekonomisk förlust genom en bortkastad resa till Sverige är väsentligt större.

Som motargument har ibland också anförts att den som arbetar skulle kunna uppfatta själva arbetet som något slags löfte att senare få stanna i landet. För mig framstår det som en självklarhet att var och en har skyldighet att efter förmåga söka försörja sig själv och sin familj. Detta gäller även för asylsökande. Jag har därför svårt att förstå att ett arbete skulle kunna uppfattas som något slags löfte om att få stanna här. Jag anser heller inte att ett arbete under väntetiden kan grunda en sådan anknytning till landet att det skulle kunna försvåra möjligheterna att senare avvisa sökanden.

Jag återkommer i avsnitt 4.9 till frågan om i vilken utsträckning inkomst av förvärvsarbete bör påverka det bistånd som annars utgår till asylsökande.

Meningsfull sysselsättning utanför den öppna arbetsmarknaden

De flesta asylsökande kommer sannolikt att ha mycket svårt att finna ett arbete på den öppna arbetsmarknaden – även i ett bättre arbets-

marknadsläge än i dag. Finns annan arbetskraft att tillgå är det inte sannolikt att en arbetsgivare vill anställa en asylsökande som i de flesta fall saknar kunskaper i svenska och där arbetsgivaren heller inte vet hur länge han kan räkna med att få behålla den anställde. Man måste ju alltid räkna med att en asylsökande avvisas och i och med att beslutet vinner laga kraft upphör också automatiskt rätten att arbeta.

Som jag framhållit i flera sammanhang i det föregående är det av yttersta vikt att en asylsökande inte passiviseras under en lång väntetid utan meningsfull sysselsättning. För den stora grupp asylsökande som inte kan få något arbete på den öppna arbetsmarknaden är det därför oerhört betydelsefullt att de har möjlighet till någon annan form av meningsfull sysselsättning.

Jag har i bakgrundsavsnittet redogjort för de åtgärder Invandrarverket vidtagit för att bereda de asylsökande en meningsfull sysselsättning. De riktlinjer Invandrarverket arbetar efter är mycket ambitiösa och förtjänar allt beröm. Det finns dock i dag flera faktorer som verkar hämmande när det gäller att utveckla arbetet med meningsfull sysselsättning för de asylsökande.

Det kan för det första vara svårt att snabbt komma igång med detta arbete på alla nystartade förläggningar. Invandrarverket har i dag inga egentliga påtryckningsmöjligheter när det gäller att få så många som möjligt att delta; man har varken "morot eller piska". Den nuvarande lagstiftningen hindrar vidare asylsökande från att utföra något arbete som kan innebära någon form av anställning.

Det sistnämnda hindret kommer att undanröjas för dem som vistas på förläggning om det lagförslag som lagts fram av utredningen om arbete för asylsökande genomförs. Jag vill dock påpeka att förslaget inte gäller för asylsökande som bor utanför förläggningssystemet.

När det gäller hur man skall få så många som möjligt att delta i någon form av meningsfull sysselsättning anser jag att det måste finnas någon form av ekonomiska incitament att delta. Jag återkommer strax till denna fråga.

För asylsökande som inte arbetar på den öppna arbetsmarknaden bör följande gälla i fråga om sysselsättning.

Den som vistas på förläggning 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. Asyl-

sökande 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. Asylsökande måste enligt min mening alltid erbjudas studier i svenska. Jag kommer att i avsnitt 4.11 föreslå att en asylsökande inte skall ha rätt att delta i den författningsreglerade svenskundervisningen för invandrare (sfi). Det innebär emellertid inte att jag på något sätt ifrågasätter värdet av studier i svenska. Tvärtom är det enligt min mening ytterst angeläget att asylsökande erbjuds möjligheter att lära sig svenska. Språkkunskaper är aldrig helt bortkastade kunskaper och 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. Sådana studier bör med fördel kunna inriktas på att ge kunskaper och färdigheter som är till nytta för sökanden även om han måste återvända.

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.

1. Invandrarverket eller entreprenören ordnar arbete och Invandrarverket träffar avtal med en utomstående arbetsgivare om att ett antal asylsökande skall utföra visst arbete. I princip kommer det att bli fråga om arbeten som annars inte skulle bli utförda. Det får inte vara fråga om arbeten som bör utföras på marknadsmässiga villkor. Utredningen om arbete för asylsökande har i sitt betänkande gett vissa exempel på arbetsuppgifter som skulle kunna vara tänkbara. Själv avstår jag från att ge några sådana exempel, bl.a. därför att en sådan uppräkning enligt min mening kan komma att uppfattas som nedvärderande för vissa yrken.

Beställaren svarar för arbetsledning. Beställaren bör betala viss ersättning till Invandrarverket. Jag kan dock tänka mig att avtal också träffas om arbete utan ersättning om detta underlättar för asylsökande

att få sysselsättning. Det bör dock inte förekomma att Invandrarverket *betalar* för att asylsökande skall få arbete.

Ersättningen bör alltid betalas till Invandrarverket. Ersättning skall således inte få betalas direkt till asylsökanden. Jag instämmer således på denna punkt i förslaget från utredningen om arbete för asylsökande. Har Invandrarverket lagt ut en förläggning på entreprenad skall ersättningen likaså tillfalla Invandrarverket och inte entreprenören. Eventuella ekonomiska incitament för entreprenören fastställs i entreprenadavtalet.

2. Invandrarverket eller entreprenören ordnar arbete och Invandrarverket träffar avtal med en enskild arbetsgivare om arbete för en viss asylsökande. Även i detta fall betalas eventuell ersättning direkt till Invandrarverket. I övrigt gäller beträffande ersättning motsvarande regler som under 1) ovan.

3. Invandrarverket måste bevaka att ett arbete för en asylsökande enligt 1) och 2) ovan inte går över till att bli ett reguljärt arbete som borde utföras på marknadsmässiga villkor.

Kravet på deltagande i meningsfull sysselsättning bör gälla inte bara den som bor på förläggning utan också för asylsökande som bor hos släkt och vänner. Möjligheterna för Invandrarverket att ordna arbete för dem som bor enskilt torde visserligen i praktiken vara ganska små. Som jag framfört i avsnitt 4.4 bör dock en kommun som efter överenskommelse med Invandrarverket tar emot asylsökande vara skyldig också att ordna med meningsfull sysselsättning. Man bör vidare kunna förutsätta att de som bor hos släkt och vänner deltar i de vanliga sysslor som förekommer i ett hem.

Min uppfattning att kravet på deltagande i meningsfull sysselsättning skall gälla även för den som bor utanför förläggningssystemet leder till att jag anser att lagförslagen från utredningen om arbete för asylsökande inte bör genomföras i nuvarande skick. Den föreslagna lagen om arbete för asylsökande bör således inte gälla bara för asylsökande på förläggning utan för alla asylsökande. Om ett system med tillfälliga uppehållstillstånd för vissa kategorier asylsökande skulle genomföras bör lagen omfatta också denna grupp.

Som jag ovan framhållit bör det alltid vara till Invandrarverket som en eventuell ersättning för utfört arbete erläggs. Risk finns annars att den asylsökande kan komma att utnyttjas. Med hänsyn härtill bör det därför också vara Invandrarverket som är avtals-

slutande part – även i det fall att asylsökanden finns på en förläggning som drivs av annan.

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. Jag återkommer i avsnitt 4.9 till frågan om i vilken utsträckning ekonomiskt bistånd bör reduceras för den som inte vill delta i någon form av meningsfull sysselsättning.

4.7 Hälso- och sjukvård för asylsökande

Samtliga asylsökande och flyktingar har rätt till en hälsoundersökning och till akut sjuk- och tandvård. I avsnitt 2.1.6 har jag redogjort för de lagar och förordningar som reglerar hälso-, sjuk- och tandvården och i avsnitt 2.4.2 har jag redogjort för kostnaderna.

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.

Hälsoundersökning

Hälsoundersökningen syftar till att skydda allmänheten från smittsamma sjukdomar och till att upptäcka akuta sjukdomar så att den en-

skildes hälsa inte riskeras. En enskild asylsökande kan inte tvingas att genomgå en hälsoundersökning om det inte är alldeles uppenbart att han är en fara för folkhälsan. De flesta asylsökande väljer dock att anta ett erbjudande.

Inom smittskyddsläkarorganisationen råder delade meningar om vilka åtgärder som skall ingå i hälsoundersökningen och om vilka asylsökande som skall få tillgång till undersökningen. Vissa läkare anser att alla skall erbjudas en omfattande undersökning, andra läkare anser att endast de som kommer från högendemiska områden skall få erbjudandet. Jag har ingen kompetens i sakfrågan men kan dock konstatera att allmänheten erbjuds hälsoundersökningar endast när de ingår i en riskgrupp av något slag.

Enligt min mening bör vi endast erbjuda asylsökande en hälsoundersökning då det finns risk för folkhälsan. Att undersöka asylsökande för att hitta andra än smittosamma sjukdomar uppfattar jag till en viss del som oetiskt. De asylsökande har endast tillgång till vård när de känner sig *akut* sjuka. Att göra undersökningar där sjukdomar upptäcks, som vi sedan inte kan vårda därför att de inte täcks av akutbegreppet, är därför diskutabelt.

Som jag nämnt i avsnitt 2.1.6 anför föredragande statsrådet i den s.k. sparpropositionen (prop. 1992/93:50) att det finns flera skäl att begränsa hälsoundersökningarna. Jag instämmer i de bedömningar som gjorts i nämnda proposition.

Akut sjuk-och tandvård

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 sjukvård. 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.

Jag anser att asylsökande bör ges sjukvård i första hand på vanliga vårdcentraler etc. Invandrarverket gör redan i dag ansträngningar för att nå dit. Dock tycks Invandrarverket ha den erfarenheten att ortens vårdcentral vid upphandling av hälso- och sjukvård ofta visat sig vara dyrare än t.ex. ett privat läkarbolag. Invandrarverket skall givetvis

även i fortsättningen upphandla sjukvård på det mest kostnadseffektiva sättet. Andra åtgärder, såsom *patientavgift,* bör också sättas in för att dämpa eventuell överkonsumtion av akut sjukvård. Jag återkommer till detta nedan.

Diskussioner förs om asylsökande skall ha tillgång till akut tandvård. De flesta länder saknar en utbyggd tandvårdsförsäkring och beviljar inte asylsökande akut tandvård. Jag anser dock att asylsökande även i framtiden skall ha rätt till akut tandvård. Akut tandvärk är minst lika besvärligt för den enskilde som t.ex. akuta magsmärtor.

Spännvidden i läkares tolkning av akutbegreppet är stor. Inom socialstyrelsen pågår en omarbetning av de Allmänna råd (senast 1988:8 "Hälsovård för flyktingar och asylsökande") som reglerar bl.a. den akuta vården. Även om Socialstyrelsen framdeles kommer att föreslå en mer restriktiv tolkning av vad som är akut sjukdom kommer spännvidden i tolkningen av begreppet att kvarstå. Jag kan dock inte se denna spännvidd som ett problem. När Invandrarverket tecknar avtal med en sjukvårdsgivare, har myndigheten privilegiet att formulera problemen och kan därmed klart tala om vad man vill köpa. Om det visar sig att sjukvårdsgivaren har en alltför generös tolkning av akutbegreppet, kan Invandrarverket ta initiativ till att Socialstyrelsen, som är tillsynsmyndighet, granskar verksamheten. Om Invandrarverket inte är nöjt, kan myndigheten alltid säga upp avtalet.

Hälsoundersökningar och akut sjuk- och tandvård för barn.

Asylsökande barn bör, enligt min mening, behandlas som fastboende barn både vad avser akut sjuk- och tandvård, hälsoundersökningar, vaccinationer etc. Endast då barnet har en sjukdom, vars tillstånd inte kan förbättras under asyltiden, kan man begränsa åtgärderna. Av detta följer att jag anser att t.ex. ett handikappat barn, som i och för sig inte är akut sjuk, skall få sådan hjälp att handikappet underlättas. Jag vill betona vikten av att Socialstyrelsens Allmänna råd följs när det gäller akutbegreppet i fråga om barn.

Tortyrskadade och psykiskt sjuka

Akutbegreppet bör tillämpas även beträffande dessa personer. Jag anser således att man inte skall sätta in åtgärder som måste avbrytas vid en utvisning eller vid en kommunplacering.

Asylsökande som bor ute i en kommun

Om asylsökande framdeles kommer ha en utökad möjlighet att själva välja var de vill bo, måste Invandrarverket teckna avtal med de berörda landstingen om ersättning för akut sjuk- och tandvård för dessa personer. Den bestämmelse (32 § förordningen om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.) som i dag säger att Invandrarverket skall betala ersättning enligt det s.k. utomlänsavtalet bör tas bort. Jag anser inte att det ligger inom mitt uppdrag att ha synpunkter på innehållet i de avtal som skall träffas. Det är främst en fråga för Invandrarverket och landstingen.

Patientavgift

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.

Huvudman

Inom Invandrarverket pågår en utredning för att hitta möjligheter att pressa kostnaderna. Bl.a. ser man över innehållet i den hälso-, sjuk- och tandvård som en asylsökande erbjuds. Det är att notera, att Invandrarverket har ansvar för att kostnaderna hålls nere, samtidigt som den sjukvård som ges skall följa Socialstyrelsens Allmänna Råd samt smittskyddsläkarnas rekommendationer. Jag anser, att det finns anledning att se över denna ordning. Den eller de myndighet/er som

har ansvar för utformningen av innehållet i hälso-, sjuk- och tandvården bör också bära kostnaderna.

4.8 Mottagandet av flyktingar i kommun – frivilliga organisationers roll

Schablonbidragen

Några mer genomgripande förändringar när det gäller det kommunala flyktingmottagandet anser jag inte vara motiverade. Som jag tidigare framhållit bör de förslag jag lagt fram i avsnitt 4.6 om arbete och sysselsättning för asylsökande i hög grad också underlätta det kommunala flyktingmottagandet. Den som under väntetiden själv fått ta ansvar för sig och sin familj och som fått leva aktivt bör – sedan uppehållstillstånd beviljats – snabbare kunna komma in i det svenska samhället.

Det har ibland från kommunalt håll framförts att de nuvarande schablonbidragen till kommuner som tar emot flyktingar inte alltid slår helt rättvist. Riksdagens revisorer har också i sin rapport 1991/92:12 Invandrarpolitikens inriktning och resultat framhållit att reglerna för utbetalning av schablonbidragen i vissa fall kan motverka hög kostnadseffektivitet. Revisorerna pekar bl.a. på att att en kommun får fullt schablonbidrag redan efter sex månader även om flyktingen omedelbart därefter flyttar till en annan kommun. Revisorerna finner detta olämpligt eftersom den första kommunen då ännu inte gjort av med ett belopp motsvarande hela schablonbidraget och ej heller hunnit avsluta introduktionsprogrammet.

Min ståndpunkt är att kommunerna bör ersättas av staten för sin roll i flyktingmottagandet. Denna ersättning bör betalas ut som ett schablonbelopp. Att ersätta de faktiska kostnaderna skulle kräva en omfattande administration hos såväl kommunerna som den statliga myndighet som skall betala ut ersättningen. Eftersom många kostnader kan vara svåra att beräkna är det heller inte säkert att ett sådant system skulle bli särskilt mycket mera "rättvist".

Det är självfallet viktigt att nivån på schablonbidragen är lämpligt avpassad liksom att reglerna för hur schablonbelopp skall betalas ut för flyktingar som flyttar mellan olika kommuner är så utformade att de ger ett så "rättvist" resultat som möjligt. Det är tänkbart att änd-

ringar bör göras såväl när det gäller schablonbidragens storlek som ordningen för utbetalningen. Denna fråga bör emellertid enligt min mening lösas genom förhandlingar – inom en fastställd ekonomisk ram – mellan staten och Kommunförbundet. Jag avser därför inte att lägga något förslag när det gäller schablonbidragen.

Introduktionsersättning för flyktingar

I avsnitt 2.3.2 har jag redogjort för det förslag till introduktionsersättning för flyktingar som lagts fram i prop. 19991/92:172. Förslaget innebär att kommunerna ges möjlighet att under en introduktionsperiod bevilja introduktionsbidrag i stället för socialbidrag till flyktingar och andra utlänningar som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet.

Jag instämmer i departementschefens bedömning i propositionen att introduktionsersättning i stället för socialbidrag bör kunna få flera positiva effekter. Det gäller såväl i fråga om den enskilde flyktingens motivation att aktivt delta i ett introduktionsprogram som vad avser organisation, administration och effektivitet. Förslaget ligger väl i linje med de förslag jag tidigare redovisat när det gäller asylsökande på förläggning och som syftar till att aktivera den enskilde och att göra systemet mer kostnadseffektivt.

Frivilliga organisationers roll i flyktingmottagandet

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

- kontakt - och fadderverksamhet,
- studiecirklar,
- anordnande av studiebesök och utflykter,
- rådgivning,
- caféverksamhet och hemgårdsaktiviteter,
- hantverkskvällar.

De aktiviteter som nämnts ovan anordnar organisationerna i stor utsträckning på egen bekostnad. De flesta organisationer har dock någon form av kommunalt stöd för sin allmänna verksamhet och detta stöd utgår i vissa fall med ett högre belopp än det eljest skulle ha gjort

– med hänvisning till den verksamhet organisationen i fråga bedriver bland invandrare. Det förekommer dock även specialdestinerade bidrag från kommunen till organisationen för en viss klart definierad verksamhet.

När det gäller svenskundervisningen (sfi) är det vanligt att kommunen uppdrar åt någon annan, ofta ett studieförbund, att svara för sfi inom kommunen. Här kan man tala om en form av entreprenadavtal där kommunen direkt köper en tjänst från en entreprenör.

I direktiven för min utredning påpekas att det på andra håll i världen förekommer att frivilligorganisationer åtar sig att ta hela ansvaret för en flykting till dess permanent arbete och bostad ordnats genom att organisationen "adopterar flyktingen". En helt motsvarande ordning är enligt min mening inte möjlig i Sverige. Det är en grundläggande princip i vårt land att en utländsk medborgare som beviljats tillstånd för bosättning i Sverige så långt möjligt skall vara likställd med en svensk medborgare. Det innebär bl.a. att flyktingen har samma rättigheter som alla andra här i landet när det gäller bistånd enligt socialtjänstlagen och i fråga om övriga sociala förmåner.

Jag anser inte att någon ändring bör ske i dessa avseenden.

Mot ovanstående bakgrund måste också ett åtagande av en frivilligorganisation i Sverige att ta emot en flykting få en mer begränsad innebörd än i många andra länder. Kommunen kan exempelvis inte avhända sig sin skyldighet att utge bistånd enligt socialtjänstlagen till den som är i behov av det.

Vid mina kontakter med olika frivilligorganisationer har det framkommit att deras intresse av att "adoptera en flykting" främst inriktar sig på möjligheten att ta hit en flykting eller en nära anhörig till flykting som annars inte skulle ha beviljats tillstånd här. Organisationerna har också förklarat att ett åtagande från deras sida måste avse en begränsad tid, förslagsvis ett år. Det skulle dock innebära att efter denna tid kommunen skulle få hela försörjningsansvaret för den som då inte kan försörja sig själv. En sådan ordning skulle enligt min mening inte vara lämplig.

Vad jag ovan anfört innebär inte att jag inte anser att en kommun bör kunna lägga ut så stora delar av flyktingmottagandet som möjligt, exempelvis till frivilligorganisationer, på en form av entreprenad. Men denna entreprenad kan då inte omfatta det ekonomiska ansvaret för flyktingen. Jag menar också att frivilligorganisationerna kan göra

stora insatser när det gäller sociala insatser i mottagandet av flyktingar i kommunen. Redan i dag förekommer det också på många håll att en kommun uppdrar åt någon annan att svara för en del av flyktingmottagandet. Ett utmärkt exempel på detta är svenskundervisningen.

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 överlåts 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 - frånsett de sociala förmåner av olika slag som flyktingen kan vara berättigad till. Enligt min mening borde kommunerna pröva även denna senare modell, dvs. att överlåta ansvaret för mottagandet av en viss individ till en frivilligorganisation. Det skulle då vara organisationens ansvar att se till att flyktingen aktiveras och att han får den svenskundervisning och utbildning i övrigt som kan krävas för att han skall kunna få arbete och försörja sig själv.

En ordning som jag nu skisserat förutsätter självfallet att det finns intresse för det inte bara hos kommunerna utan också hos organisationerna. Vid mina kontakter med olika frivilligorganisationer har jag fått det intrycket att organisationerna är mest intresserade av att utveckla den typ av verksamhet som finns i dag. Jag anser emellertid att det skulle vara av stort intresse att en ordning prövades där en organisation tar ett större ansvar för en bestämd familj eller individ. Jag kan dock inte se att några författningsändringar krävs för att det skall bli möjligt.

När en kommun i dag uppdrar åt en utbildningsanordnare att svara för svenskundervisning för invandrare sker detta normalt genom att kommunen träffar avtal med en eller flera anordnare. Enligt min mening bör kommunerna i större utsträckning företa en regelrätt upphandling av denna typ av tjänster. På samma sätt som när det gäller förläggningsverksamheten bör man därigenom kunna få bästa resultat till lägsta kostnad.

Min uppfattning är således 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 har ovan pekat på några områden där frivilligorganisationerna i dag är engagerade. 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.

Jag anser det således inte vara min uppgift att ange vad frivilligorganisationerna bör syssla med inom det kommunala flyktingmottagandet. Jag vill emellertid framhålla att kommunerna noga bör pröva vilka delar av mottagandet som bör läggas ut och undersöka om det finns någon frivilligorganisation som kan och vill åta sig dessa uppgifter.

4.9 Ekonomiskt bistånd till asylsökande

4.9.1 Nivån på biståndet

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. Som jag redovisat i bakgrundsavsnittet har regeringen på denna punkt föregripit utredningen och beslutat om en sänkning från den 1 december 1992 av nivån på de hittillsvarande dagbidragen. Jag har i avsnitten 2.1 och 2.4 redogjort för tidigare och nuvarande nivå på dagbidragen. Någon ytterligare generell sänkning är enligt min bedömning inte motiverad eller lämplig.

För en asylsökande som vistats en tid i en kommun kan det i dag i vissa fall uppstå tveksamhet om det kan föreligga rätt till bistånd såväl enligt lagen om bistånd åt asylsökande som enligt socialtjänstlagen. Frågan har praktisk betydelse främst för det fall att en asylsökande bott någon tid hos en släkting och därefter begär hjälp av kommunen till en egen bostad därför att man inte längre kan eller vill bo till-

sammans. Som jag berört i avsnitt 4.5 kan det medföra att kommunen söker hindra att asylsökande ordnar bostad på egen hand – därför att man är rädd för att sökanden efter någon tid kan komma att anses ha fått sådan anknytning till kommunen att kommunen är skyldig att lämna bistånd enligt socialtjänstlagen.

För att undvika eventuella konflikter på denna punkt mellan lagen om bistånd åt asylsökande och socialtjänstlagen föreslår jag att socialtjänstlagen (1980:620) ändras så att det klart framgår att rätt till bistånd enligt denna lag inte föreligger för den som har rätt till bistånd enligt lagen (1988:153) om rätt till bistånd åt asylsökande m.fl. Däremot bör självfallet socialtjänstlagens övriga bestämmelser, exempelvis om kommunens ansvar för omsorger om barn och ungdomar, gälla även för asylsökande.

I avsnitt 4.6 har jag redovisat min uppfattning att det måste finnas någon form av ekonomiskt incitament för asylsökande att delta i meningsfull sysselsättning under väntetiden. Jag har också framfört att detta bör ske i den formen att dagbidraget reduceras för den som utan giltiga skäl vägrar att delta i någon form av meningsfull sysselsättning.

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.

Själv anser jag inte att den som deltar i meningsfull sysselsättning skall erhålla något förhöjt bidrag. Som jag framhållit inledningsvis är min utgångspunkt 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.

Giltiga skäl att inte delta kan exempelvis vara ålder, sjukdom eller omsorg om egna barn. Jag är medveten om att det – särskilt i inledningsskedet när man börjar tillämpa de nya reglerna – kan vara svårt att i varje enskilt fall bedöma om giltiga skäl skall anses föreligga eller inte. Beslut att reducera dagbidrag kan emellertid överklagas till förvaltningsdomstol. Härigenom kommer en praxis att läggas fast som också kan och bör kompletteras med föreskrifter från Invandrarverket. De inledande svårigheter som kan uppkomma vid tillämpning av de nya reglerna bör därför relativt snabbt kunna övervinnas.

Invandrarverket har i oktober 1992 utfärdat föreskrifter om vilken ersättning asylsökande som har inkomst av förvärvsarbete skall erlägga för logi och fri mat. Jag anser mig inte ha anledning att gå in på de belopp som Invandrarverket fastställt. Jag vill emellertid understryka att det enligt min mening är väsentligt att asylsökanden alltid får behålla en viss del av inkomsten för egen räkning och att denna del måste överstiga det belopp som annars skulle ha utgått som dagbidrag. Det måste löna sig att arbeta. Detta framgår inte klart av de föreskrifter Invandrarverket utfärdat.

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.

4.9.2 Utbetalning av bistånd

Som framgått av bakgrundsbeskrivningen betalas i dag dagbidrag för den som vistas på förläggning ut av Invandrarverket medan dagbidrag för en asylsökande som vistas i kommun betalas ut av kommunen. Dagbidrag betalas i regel ut var fjortonde dag. Själva utbetalningen är för Invandrarverket en både personalkrävande och kostsam procedur. Flertalet bidrag betalas ut kontant Det innebär också stora kostnader för transport och bevakning av betydande penningsummor. 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.

Enligt vad jag erfarit har man inom Invandrarverket undersökt olika möjligheter att betala ut bidragen på annat sätt, genom bank eller post och genom insättning på konton. Av olika skäl har dessa planer ännu inte kunnat genomföras, bl.a. av sekretesskäl och därför att så många asylsökande saknar legitimationshandlingar. Invandrarverket befinner sig dock i dag i långt framskridna överläggningar med posten och sparbankerna.

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.

Den bästa formen för utbetalning måste enligt min mening vara att bidragen sätts in på konto eller på annat sätt betalas ut via bank eller post. Jag har ovan redovisat problemet med att asylsökande många gånger saknar legitimationshandlingar och därför kan ha svårt att få ut kontanter via bank eller post. Enligt vad jag erfarit kommer Invandrarverket inom en relativt nära framtid att börja utfärda nödvändiga handlingar för alla asylsökande under tiden på utredningssluss. Detta problem bör därför kunna lösas.

När det gäller vem som skall svara för utbetalningen måste beaktas att den som svarar för utbetalningen kommer att få en form av register över asylsökande i landet. Av sekretesskäl måste därför uppgiften rimligen ligga på en myndighet. Det kan då 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 – som framgått av avsnitt 2.2 – 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 vid mina underhandskontakter förklarat sig vara positiva till att ta över utbetalningarna. CSN skulle då också kunna svara för utbetalning av dagbidrag för asylsökande som vistas i kommun. CSN har förklarat att man omgående efter beslut om dagbidrag kan betala ut pengarna, antingen genom insättning på konto eller genom s.k.

sparbanksutbetalning. Efter det första beskedet om utbetalning behöver CSN i så fall avisering i följande fall

– om utbetalningarna skall upphöra, exempelvis därför att sökanden lämnat landet eller fått uppehållstillstånd,

– om beloppet skall ändras, exempelvis därför att sökanden flyttar från en sluss där fri kost ingått till en förläggning med egen mathållning,

– om asylsökandens personuppgifter ändras.

CSN har vidare förklarat att utbetalningarna skulle underlättas om asylsökande kunde tilldelas personnummer. Jag har i och för sig förståelse för denna synpunkt. Jag vill emellertid peka på att en svensk EG-anslutning kan komma att innebära att användandet av personnummer måste inskränkas. Det kan exempelvis komma att innebära att personnummer inte längre kan krävas för att öppna ett konto i svensk bank.

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.

Mot ovanstående bakgrund föreslår jag att uppgiften att svara för utbetalning av dagbidrag förs över till CSN – såvida inte i framtiden Invandrarverket självt kan göra det billigare .

4.9.3 Lån i stället för bidrag

Bakgrund

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.

När en asylsökande söker om ekonomiskt bidrag försäkrar han att han inte har några tillgångar. Utredaren har egentligen inga möjligheter att kontrollera denna utsaga. Det enda han kan göra är att understryka att oriktiga uppgifter kommer att beivras och att man i Sverige ser allvarligt på det brott (osant intygande) som det innebär att lämna felaktiga uppgifter. Ibland framkommer i efterhand att sökanden uppenbart har egna tillgångar i form av exempelvis en bil eller dyrbara smycken. Handläggaren tar då ett nytt samtal med sökanden men det är sällan som någon anmälan till åtal följer.

De regler som finns för samhällets ekonomiska skyddsnät bygger på en stor förståelse för, acceptans av och lojalitet mot de idéer som systemet baserar sig på. Den som vill missbruka socialförsäkringssystemet i dess olika delar kan relativt lätt göra det.

Om en asylsökande lämnar oriktiga uppgifter om sina tillgångar är hans agerande djupt mänskligt och i hans livssituation alldeles nödvändigt. I den osäkra värld som den asylsökande lever i är det givetvis så att han i första hand ser till sig och de sina. I dag vet han att han har sin försörjning tryggad genom det svenska samhället, i morgon kan han vara utvisad och inte veta hur han skall försörja sig och sin familj. Därför omfattar hans lojalitet i första hand den egna närmaste kretsen – inte det svenska samhället. Det svenska socialförsäkringssystemet är dessutom mycket främmande och obegripligt för de flesta asylsökande. Många tror exempelvis att det inte är den svenska staten som betalar för deras uppehälle utan att pengarna kommer från Förenta Nationerna.

Arbete är basen för försörjning i Sverige liksom i alla andra länder. Som jag tidigare flera gånger framhållit måste detta så långt möjligt gälla även asylsökande. Jag har i avsnitt 4.6 och tidigare i detta avsnitt föreslagit 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.

Förslag om asyllån

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 på ett biståndssystem som jag ovan skisserat. Det förutsätter då att lånesystemet utformas så att en asylsökande själv kan välja att vara skuldfri när asylärendet 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 enligt den modell jag skisserat i avsnitt 4.5 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.

Lån till asylsökande skulle kunna konstrueras enligt följande principer.

Ansökan om lån görs i anslutning till inskrivning på utredningssluss. Ansökan måste skrivas under av sökanden. Varje vuxen person gör egen ansökan. Minderåriga barn omfattas i första hand av av moderns ansökan. OBS att barnet aldrig kan bli återbetalningsskyldigt, återbetalningsskyldigheten ligger på den vårdnadshavare som fått ut lånet. Analfabet får underteckna med tumavtryck i stället för underskrift.

Ensamstående minderåriga barn utan vårdnadshavare kan ej ansöka om lån. Förmyndare kan enligt svensk lag inte ta upp lån för omyndigs räkning utan samtycke av överförmyndare. För ensamstående barn under 18 år torde därför bidrag behöva betalas ut liksom hittills.

Den som inte vill underteckna låneansökan upplyses om att då heller inget bistånd kommer att utgå. För medföljande minderåriga barn utbetalas i sådana fall bidrag på samma sätt som för ensamstående minderåriga barn.

Skuldebrevet utformas så att sökanden lånar till sitt uppehälle under väntetiden utan angivande av visst belopp för lånet. Med en sådan konstruktion kan det visserligen bli svårt att driva in lån utomlands men dessa möjligheter bedöms ändå i de flesta fall som små.

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.

Behovsprövning. Den som har förmögenhet av viss storlek bör ej vara berättigad till lån. Det torde knappast förekomma att någon vid ansökningstillfället har inkomst av förvärvsarbete. Hänsyn till inkomst av förvärvsarbete tas därför inte vid ansökningstillfället men kan leda till att lånebeloppet senare reduceras på samma sätt som dagbidrag i dag kan reduceras.

Storleken på lånet fastställs av Invandrarverket. Lånet har den ordinarie nivån för den som deltar i meningsfull verksamhet på förläggningen. För den som utan giltiga skäl inte vill delta i någon verksamhet utgår ett lägre belopp. Invandrarverket sänder information till CSN med angivande av vilket belopp som gäller för varje asylsökande.

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.

Utbetalning av lånet sker med samma periodicitet som dagbidragen, dvs. var fjortonde dag. I enlighet med vad jag föreslagit ovan bör lånen administreras och utbetalas av CSN. CSN har vid underhandskontakter förklarat sig vara positiva till att administrera ett system med asyllån.

I enlighet med vad jag anfört ovan betalas pengar för minderåriga barn i första hand ut till modern. I övrigt sker utbetalning till varje vuxen individ var för sig.

Kostnaderna för själva utbetalningen skulle i och för sig bli lägre om utbetalning skedde med längre periodicitet än fjorton dagar. Åtskilliga asylsökande lämnar emellertid landet efter någon tid eller också ändras förutsättningarna i övrigt för lånet. Utbetalning med längre intervall skulle därför kunna medföra att åtskilliga sökande

fick mer pengar än de egentligen skulle vara berättigade till. Jag har därför stannat för utbetalning var fjortonde dag liksom hittills.

Avbetalning av lånet kan ske på följande sätt.

a) Sökanden arbetar eller deltar i meningsfull sysselsättning enligt en uppgjord plan. Lånet skrivs av succesivt i den takt det betalas ut. Lånet skrivs av på motsvarande sätt även för den som har giltiga skäl för att inte delta i meningsfull sysselsättning liksom för den som inte kan delta därför att Invandrarverket inte kan bereda sysselsättning i avsedd omfattning. Lån som avser minderåriga barn skrivs alltid av.

b) Den som får stanna i Sverige och som inte betalat av lånet enligt a) ovan kommer att ha en kvarstående skuld som skall betalas tillbaka. Denna skuld räknas av mot det hemutrustningslån som sökanden kan vara berättigad till. Lånet för hemutrustning kan på så sätt bli mindre än eljest. Det förenklar också rutinerna hos CSN som ju redan administrerar hemutrustningslånen och som enligt mitt förslag skall administrera även lånen till asylsökande. Samma regler bör gälla för återbetalning av såväl hemutrustningslån som lån till asylsökande.

c) Den som avvisas eller utvisas och har en kvarstående skuld kommer sannolikt inte att frivilligt betala tillbaka något lån. Möjligheterna att driva in några avbetalningar i sökandens hemland måste i regel bedömas som mycket små. De flesta asylsökande kommer från länder där det inte är möjligt att få någon myndighetshjälp för att driva in fordringar i Sverige. De flesta som tvingas återvända kommer vidare från länder där lönerna är så låga att det inte är möjligt för dem att betala av någon skuld i Sverige.

Det skulle mot denna bakgrund kunna diskuteras om det inte vore lika bra att direkt skriva av en kvarstående skuld för den som inte får stanna här. Det skulle dock innebära att den som efter någon tid på nytt söker asyl i Sverige – vilket förekommer – skulle vara helt fri från den tidigare skulden. Jag vill i detta sammanhang framhålla att det är viktigt att reglerna om tagande av fingeravtryck i 5 kap. 5 § utlänningslagen följs. Därigenom försvåras i hög grad möjligheterna för en asylsökande att komma hit flera gånger för att söka asyl i olika namn.

Vanlig preskriptionstid för skuldebrev i Sverige, dvs. tio år, bör gälla för kvarstående skuld för den som lämnar landet.

Överklagande. Beslut av Invandrarverket att vägra eller reducera biståndslån bör kunna överklagas till länsrätt. För att få en enhetlig

rättstillämpning vore det önskvärt att även Invandrarverket skulle kunna överklaga beslut av länsrätt. Det är emellertid en komplicerad fråga som bör bli föremål för övervägande i annan ordning.

Särskilda bidrag. Det kan diskuteras om särskilda bidrag bör ingå i asyllån eller inte. Mot att räkna in de särskilda bidragen talar att det kan vara fråga om behov som måste tillgodoses omgående, t.ex. vinterkläder för den som som kommer hit mitt i vintern från ett varmt klimat. De ändamål för vilka särskilda bidrag betalas ut i dag måste dock i regel inte tillgodoses omgående eller också behöver betalning inte erläggas genast. Det gäller exempelvis det bidrag till hyreskostnad som enligt mitt förslag skall utgå till den som på egen hand ordnar bostad. Ett starkt argument för att räkna in även de särskilda bidragen i asyllånen är vad jag ovan anfört om vikten av att asylsökande ges en realistisk bild av vad det kostar att leva i Sverige. Att betala ut de särskilda bidragen på samma sätt som i dag skulle också innebära visst arbete för Invandrarverket. Utbetalning kan ske på ett enklare och rationellare sätt via CSN. Jag har därför stannat för att de särskilda bidragen bör ingå i de asyllån som betalas ut av CSN. Att asyllånen blir högre för den som måste få särskilt bidrag påverkar inte den modell för avbetalning som jag ovan förordat. Den som följer en uppgjord plan för sysselsättning skall således inte behöva ha någon kvarstående skuld när han får slutligt beslut i sitt asylärende.

4.10 Barn som asylsökande och flyktingar

Allmänt

Av totala antalet asylsökande som kommer till Sverige varje år är ca en tredjedel barn. De flesta av barnen kommer tillsammans med sina föräldrar eller någon annan vuxen, t.ex. en släkting. Några kommer antingen helt ensamma eller tillsammans med ett eller flera minderåriga syskon.

Gemensamt för alla asylsökande barn är att de inte själva valt att resa. Deras åsikter om, när och var man skall söka asyl har varit underordnade de vuxnas. Så måste det också vara. De vuxna tar ansvar och fattar beslut men samtliga, var och en på sitt sätt och oavsett ålder, får ta konsekvenserna av beslutet.

Gemensamt för alla asylsökande barn är också 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.

Barn med vårdnadshavare

Barnen med vårdnadshavare har den fördelen att de reser tillsammans med dem som de är trygga med, som vill dem väl och som normalt brukar fatta kloka beslut. Den svenska mottagningsorganisationen medger dessutom goda villkor för deras praktiska liv, ibland t.o.m. bättre villkor än de varit vana vid.

Utöver bytet av land har barnets liv särskilt förändrats på två punkter.

Föräldrarna, som alltid vetat bäst, befinner sig i en situation där deras kunskap om samhället och möjligheter att påverka sina liv har förändrats i negativ mening. Vedertagna normer och värderingar ställs på huvud. Barnen, som lättare anpassar sig än de vuxna, får ofta ett försprång. Tonåringar får ett större inflytande än de varit vana vid och är mogna för. Föräldrarnas auktoritet ifrågasätts. Rollerna förändras inom familjen på ett oönskat sätt.

Närheten till de personer utanför familjen som man tycker om och den miljö som man är trygg med är borta. Högt älskade ägodelar fick inte plats i bagaget.

Barn utan vårdnadshavare

De flesta ensamma barn befinner sig i tonåren, få är under tio år. Liksom barn, som kommer tillsammans med sin familj, har barn utan vårdnadshavare sällan själva valt att resa. Vanligtvis finns en vuxen bakom beslutet, en vuxen som antingen tänkt enbart på barnets bästa eller på det bästa för barnet och barnets familj i dess helhet. Det torde vara få föräldrar som ogenomtänkt och utan smärta skickar iväg sina barn. Vi vet att en del barn skickats i väg ensamma för att föräldrarna inte har råd att bekosta resan för alla i familjen. Föräldrarna hoppas på att antingen själva få råd med ytterligare färdbiljetter eller på att barnet på något sätt skall ordna färdbiljetter genom det mottagande landet. Vi tror oss också veta att en del barn kommer till Sverige med uppdrag att utbilda sig och att de inte är välkomna hem utan t.ex.

genomgången högskoleutbildning. Ett tungt ansvar vilar således på barnens axlar.

Barn och asylärendet

Det ligger inte inom mitt uppdrag att behandla asylprövningen. Jag vill dock understryka vikten av att ärenden med barn utan vårdnadshavare behandlas mycket skyndsamt.

Barn i väntan på beslut i asylärendet.

Lagstadgat skydd

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. Skol*plikt* 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.

Barn med vårdnadshavare som väntar utanför mottagningsorganisationen.

De barn som tillsammans med sina vårdnadshavare bor utanför förläggningsorganisationen bör enligt min mening ha samma möjligheter till sexårsträning och en god skolundervisning som fast boende barn. Om hemspråksundervisning i barnets modersmål inte redan finns, torde barnet kunna vänta med denna till dess tillståndsärendet är avgjort. Barnet lever i sin vanliga kultursfär i hemmet och vårdnadshavaren talar barnets modersmål. Detta torde vara tillräckligt för att barnet inte skall förlora sin kulturella identitet under den tid som han väntar på beslut i asylärendet.

I avsnitt 4.7. har jag behandlat hälso- och sjukvård för asylsökande. Där framgår att jag anser att handikappade barn skall ha ett sådant stöd att deras handikapp åtminstone inte försämras utan om möjligt förbättras. Detta innebär dock inte att den skola som det handikappade barnet går i skall tvingas till investeringar för att tillgodose barnets behov. Detta slags investeringar måste i första hand göras på grund av behov som handikappade bofasta barn har.

Asylsökande barn, vars föräldrar arbetar på den öppna arbetsmarknaden, bör ha tillgång till barnomsorg på samma villkor som bofasta barn.

Barn med vårdnadshavare som bor på förläggning

Barn som bor på en förläggning skall ha lika goda möjligheter till barntillsyn, sexårsträning och skola som asylsökande barn utanför förläggningssystemet. Förläggningsboendet ger också, på grund av att människor bor samlade, möjligheter att ta särskild hänsyn till barnens behov.

Barnverksamheten på Invandrarverkets anläggningar arbetar i stor utsträckning med hela familjen genom en slags öppen förskola. Endast ensamstående föräldrar eller barn med särskilda behov har möjlighet till en mer daghemsliknande verksamhet. Jag anser att det är ett bra angreppssätt. Föräldrar, som mist de rådgivare i barnuppfostran de hade i hemlandet, kan behöva råd och stöd samtidigt som Invandrarverket behöver markera att daghemsverksamhet i första hand är till för barn vars föräldrar på grund av arbete, studier eller andra särskilda skäl inte kan ta hand om dem.

Barn utan vårdnadshavare

För asylsökande barn utan vårdnadshavare, finns särskilda grupphem antingen i anslutning till någon av Invandrarverkets anläggningar eller ute i en kommun. På grupphemmen finns personal hela dygnet. Verksamheten skall vara så "hemlik" som möjligt. Under tiden som barnen vistas i grupphemmen görs regelmässigt stora ansträngningar att hitta släktingar till barnen, såväl i som utanför landet.

Till skillnad mot vad som gäller för hem för bofasta ensamma barn i kollektiv kan personalen på grupphemmen aldrig från en dag till en annan veta vilka och hur många barn de kommer att ha. Invandrarverket kan inte påverka tillflödet.

Från tid till annan kritiseras 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 kultur-

kompetens, 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. Även på en förläggning kan barnet vara utsatt, vilket bl.a. det fenomen att barn försvinner från förläggningar utan att man vet vart tyder på.

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.

Barn som får uppehållstillstånd

Barn med vårdnadshavare

De barn, som tillsammans med sina vårdnadshavare får asyl, skall snarast flytta till en kommun för ett permanent boende. I samband med bosättningen skall kommunen ta fram introduktionsplaner för hela familjen, dvs. också för barnen. Jag anser att det är viktigt att den barnomsorgspersonal och de lärare som barnen haft under väntetiden är involverade i planeringen av introduktionsinsatserna.

Barn utan vårdnadshavare

De barn som bott på grupphem under väntetiden måste familjehemsplaceras. Samma regler bör gälla som de jag föreslår vid eventuell familjehemsplacering av asylsökande barn. Om barnet redan är familjehemsplacerat, finns givetvis ingen anledning att byta familj.

Många kommuner anser att de har svårt att ta hand om barn utan vårdnadshavare på ett tillfredsställande sätt. Av detta följer att Invandrarverket har svårt att hitta kommunplats till barnen. Den uppföljning och utvärdering av statsbidragssystemet för kommunalt mot-

tagande som gjorts inom Invandrarverket visar dessutom att kommunerna ofta saknar introduktionsplaner för denna grupp av barn.

Detta är högst otillfredsställande. Jag föreslår därför att Invandrarverket redan under barnets väntetid upparbetar sådana kontakter att barnet har ett nätverk den dag han får tillstånd. Detta medför givetvis att en utvisningssituation kan bli besvärligare att hantera. Enligt min mening borde det dock vara lättare att hantera de problem som uppstår kring en utvisning än de problem som brukar uppstå när barn inte har någon som bryr sig om dem.

4.11 Asylsökandes möjligheter att delta i svenskundervisning för invandrare (sfi)

Bestämmelser om svenskundervisning för invandrare (sfi) finns i 13 kap. skollagen (1985:1100). Där sägs bl.a. att sfi syftar till att ge vuxna nyanlända invandrare grundläggande kunskaper och färdigheter i svenska språket samt kunskaper om det svenska samhället. Varje kommun är skyldig att se till att sfi erbjuds de personer över 16 år som har rätt att delta. Enligt 13 kap. 6 § skollagen föreligger rätt att delta i en kommuns sfi för – förutom den som är bosatt i kommunen – utländsk medborgare som regelmässigt vistas i kommunen efter att ha ansökt om tillstånd i avsikt att bosätta sig i riket. Den som väntar på uppehållstillstånd skall vidare ha väntat under minst den tid som regeringen bestämmer. Regeringen har i förordningen (1992:740) om svenskundervisning för invandrare bestämt att den minsta väntetiden skall vara minst två månader. Bestämmelserna om rätt till deltagande i sfi gäller inte under den tid som utlänningen vistas på en statlig förläggning för asylsökande.

Asylsökandes rätt att delta i sfi bygger på uttalanden av utbildningsutskottet (senast UbU 1985/86:10) där utskottet utgår från att den som väntar på uppehållstillstånd och som är i behov av undervisning skall beredas undervisning inom rimlig tid. Med stöd av detta uttalande av utskottet, som tagits av riksdagen, kan regeringen således bestämma hur lång väntetid som skall krävas för att en asylsökande skall få delta i en kommuns svenskundervisning. Regeringen kan däremot inte utan riksdagens godkännande förordna att asylsökande över huvud taget inte skall ha någon rätt till svenskundervisning.

Rätten till deltagande i sfi måste ses i samband med rätten till ledighet för att delta. Enligt lagen (1986:163) om rätt till ledighet för

svenskundervisning för invandrare har en arbetstagare rätt att vara ledig från sin anställning för att delta i sfi. Rätten till ledighet kan avse såväl hel ledighet i samband med heltidsstudier som förkortning av arbetstiden till hälften av den för arbetsplatsen normala i samband med deltidsstudier.

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.

Som jag också tidigare framhållit bör det inte vara bara en rättighet utan också en skyldighet för varje asylsökande att i mån av förmåga svara för sin och sin familjs försörjning. Man måste dock räkna med att de flesta arbeten som kan komma att stå till buds för asylsökande kommer att vara kortvariga och tillfälliga. Om en asylsökande då har rätt till ledighet för att delta i sfi kan detta minska hans utsikter 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.

Mot ovanstående bakgrund anser jag att rätt till deltagande i sfi inte skall föreligga för asylsökande. Skollagen och förordningen om svenskundervisning för invandrare bör ändras i enlighet härmed. Jag vill i detta sammanhang erinra om att lagen om ledighet för deltagande i sfi ingår i uppdraget till en särskild utredare att se över vissa ledighetslagar, bl.a. studieledighetslagen (Dir. 1992:98).

Jag vill än en gång 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. I kommuner där det finns endast enstaka asylsökande kan det emellertid vara praktiskt och ekonomiskt omöjligt att ordna särskild svenskundervisning. Det kan då vara lämpligt att låta sådana asylsökande delta i den lagbundna svenskundervisningen. Mitt förslag innebär således inte något *förbud* för asylsökande att delta i sfi. Men vid frivilligt deltagande blir ledighetslagen inte tillämplig.

5 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 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. I dag kostar varje dag för hela kollektivet asylsökande ca 18 miljoner kronor (beräknat på ca 75 000 asylsökande).

All erfarenhet visar att verksamhet som är utsatt för konkurrens blir billigare än om ingen konkurrens förekommer. Mitt förslag att förläggningsverksamheten i större utsträckning bör läggas ut på entreprenad bör därför leda till väsentligt minskade kostnader för denna verksamhet. Erfarenheterna från annan offentlig verksamhet visar att det varit möjligt att uppnå besparingar på mellan 10 och 30 procent.

Ökade möjligheter för asylsökande att bo utanför förläggningssystemet bör leda till minskade kostnader. Även med ett särskilt bidrag för hyreskostnad blir den totala kostnaden för en asylsökande som på egen hand ordnat bostad väsentligt lägre än för den som bor på en förläggning. Ett utökat boende i vanliga lägenheter i vanliga bostadsområden ger på sikt lägre kostnader. Ett sådant spritt boende försvårar "omhändertagande". Det finns ett flertal exempel på att behovet av hjälp minskar dramatiskt om utgångspunkten är att den asylsökande själv skall ta itu med sina angelägenheter. Förslaget om schablonbidrag till kommuner som tar emot asylsökande bör därför kunna konstrueras utifrån detta. Här finns betydande kostnadsbesparingar att göra.

Mitt förslag om arbete och sysselsättning innebär bl.a. att asylsökande i högre utsträckning än i dag skall utföra arbete på förläggningarna. Detta bör kunna leda till lägre reparationskostnader och till minskat behov av personal och därmed en besparing. Arbete utanför förläggningarna bör i vissa fall kunna medföra vissa intäkter för

Invandrarverket. Samtidigt kommer dock arbetet med att skaffa fram arbeten för de asylsökande att medföra vissa kostnader. Varje aktiv asylsökande minskar behovet av insatser av socialt slag när tillståndet är klart och bör snabbare komma in i det svenska samhället och försörja sig själv. Erfarenheterna visar också att aktiva asylsökande har ett betydligt mindre behov av sjukvård än de passivt väntande.

Mitt förslag om utökad svenskundervisning på förläggningarna kommer att medföra vissa kostnader. Jag vågar därför inte räkna med att mitt förslag om meningsfull sysselsättning totalt sett kommer att innebära några minskade kostnader för staten. En väl genomförd svenskundervisning under väntetiden bör dock göra det möjligt för den asylsökande att snabbare få arbete vilket väsentligt kan minska kostnaderna för kommunerna när den asylsökande fått tillstånd.

Jag räknar inte med att förslaget att asylsökande redan från början skall få ta ett arbete på den öppna arbetsmarknaden kommer att få någon större betydelse i dagens arbetsmarknadsläge. I ett bättre arbetsmarknadsläge bör dock även detta förslag innebära kostnadsminskningar genom att en del asylsökande då kan försörja sig själva helt eller delvis.

Förslaget att asylsökande skall betala vanlig patientavgift vid läkarbesök innebär vissa ökade intäkter och kommer sannolikt också att medverka till en minskad efterfrågan på sjukvård. I dag när sjukvården är helt kostnadsfri förekommer enligt mångas bedömning en "överkonsumtion". Förslaget bör därför innebära en inte obetydlig kostnadsminskning.

Förslaget om att dagbidrag och särskilda bidrag skall betalas ut som lån i stället för bidrag bör leda till en viss kostnadsminskning. Jag räknar visserligen inte med att lån för den som har en kvarstående skuld när rätten till bistånd upphör kommer att betalas tillbaka i någon större utsträckning. Att biståndet konstrueras som lån i stället för bidrag bör dock leda till att asylsökande i större utsträckning försöker klara sin egen försörjning utan att ta rätten till bistånd i anspråk. Jag räknar därför med minskade kostnader för nuvarande dagbidrag och särskilda bidrag.

Förslaget att Centrala studiestödsnämnden i stället för Invandrarverket skall betala ut biståndet innebär en kostnadsminskning som – till skillnad från de övriga – kan beräknas någorlunda exakt. Enligt Centrala studiestödsnämndens uppskattningar skulle det röra sig om en årlig besparing på minst 12 miljoner kronor.

6 Upprättade författningsförslag

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 uppehållstillstånd (asylsökande), *om den asylsökande*	Bistånd lämnas till en utlänning som enligt bestämmelserna om asyl i 3 kap. 1 § utlänningslagen (1989:529) ansöker om uppehållstillstånd (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 asylsökande har anvisats plats av Invandrarverket,	
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.	Rätt till bistånd enligt första stycket har också den asylsökandes medföljande barn under 16 år.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 §	
För utlänningar som vistas på en statlig förläggning, skall biståndet beslutas *och lämnas* av Invandrarverket. *För andra utlänningar skall biståndet beslutas och lämnas av socialnämnden i den kommun där han eller hon* vistas.	Bistånd beslutas av Invandrarverket.
5 §	
Rätten till bistånd upphör 1. *om utlänningen, 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 utlänningen 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 utlänningen 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.	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.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om ersättningens storlek.	Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om ersättningens storlek.
10 §	
Utöver kostnadsfri bostad och dagbidrag har utlänningen rätt till bistånd för särskilda behov (särskilt bidrag). Sådant bidrag skall lämnas endast om det är nödvändigt för utlänningens livsföring. Särskilt bidrag kan också lämnas för att täcka utlänningens kostnader för resor i vissa fall.	Utöver kostnadsfri bostad och dagbidrag har utlänningen rätt till bistånd för särskilda behov (särskilt bidrag). Sådant bidrag skall lämnas endast om det är nödvändigt för utlänningens 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 utlänningens 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.*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	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.	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 enligt denna lag får överklagas endast av den enskilde.
Beslut i fråga om bistånd enligt denna lag gäller omedelbart.	Beslut i fråga om bistånd enligt denna lag gäller omedelbart.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

Förordning om ändring i förordningen (1988:156) om bistånd åt asylsökande m.fl.

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (1988:156) om bistånd åt asylsökande m.fl.

dels att 5 och 8 a §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i förordningen skall införas två nya paragrafer, 3 a och 5 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3 a §
	Dagbidrag enligt 3 § skall för varje vuxen person som utan giltigt skäl vägrar delta i program för meningsfull sysselsättning minskas med tio procentenheter av basbeloppet.
	5 §
Särskilt bidrag enligt 10 § första stycket lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m.fl. lämnas för kostnader som uppstår på grund av särskilda behov. Det särskilda bidraget får avse kostnader för vinterkläder, glasögon, kosttillskott, medicin, akut tandvård, handikapputrustning, spädbarnsutrustning och andra hjälpmedel som är nödvändig för en dräglig livsföring. Bidrag kan också lämnas till lokala resor som bedöms särskilt angelägna.	Särskilt bidrag enligt 10 § första stycket lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m.fl. lämnas för kostnader som uppstår på grund av särskilda behov. Det särskilda bidraget får avse kostnader för vinterkläder, glasögon, kosttillskott, medicin, akut tandvård, handikapputrustning, spädbarnsutrustning och andra hjälpmedel som är nödvändiga för en dräglig livsföring.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Särskilt bidrag enligt 10 § andra stycket lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m.fl. får utgå med ett belopp av högst 500 kronor per månad för ensamstående och högst 1 000 kronor sammanlagt för samboende eller medlemmar i en familj.
	Bidrag kan också lämnas till lokala resor som bedöms särskilt angelägna
Återbetalning av lån	
	5 a §
	För lån (biståndslån) som enligt 12 a § lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m.fl. kvarstår när rätten till bistånd enligt nämnda lag upphör tillämpas i fråga om amortering och ränta m.m. bestämmelserna i 15–25 § förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar.
	8 a §
Statens invandrarverk meddelar föreskrifter om den ersättning som enligt 8 a § lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande skall betalas av den som har inkomst av förvärvsarbete.	Statens invandrarverk meddelar föreskrifter om den ersättning som enligt 8 a § lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande skall betalas av den som har inkomst av förvärvsarbete *eller som eljest har inkomst eller egna tillgångar.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1994.

Förordning om ändring i förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar

Regeringen föreskriver att i förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänning skall införas en ny paragraf, 14 a §, av följande lydelse.

14 a §

För en utlänning som har en kvarstående skuld på lån (biståndslån) som betalats ut med stöd av 12 § lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m.fl. skall denna skuld avräknas det lånebelopp som utlänningen kan vara berättigad till enligt denna förordning.

För en utlänning som har såväl biståndslån som lån till hemutrustning skall de båda lånen läggas samman till ett lån. För ett sådant sammanlagt lån tillämpas bestämmelserna i denna förordning i tillämpliga delar.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1994.

Förslag till
Lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

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 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 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.

Förordning om ändring i utlänningsförordningen (1989:547)

Regeringen föreskriver att 4 kap. 3 a § utlänningsförordningen (1989:547) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	4 kap. 3 §
Den som här i landet sökt uppehållstillstånd och därvid åberopat skäl 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.* Undantaget gäller fram till dess lagakraftvunnet beslut föreligger i ärendet.	Den som här i landet sökt uppehållstillstånd och därvid åberopat skäl enligt 3 kap. 1 § utlänningslagen (1989:529) är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Undantaget gäller fram till dess lagakraftvunnet beslut föreligger i ärendet.
Invandrarverket utfärdar särskilt bevis om undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd.	Invandrarverket utfärdar särskilt bevis om undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1994.

Förslag till
Lag om ändring i skollagen (1985:1100)

Enligt riksdagens beslut föreskrivs att 6 § skollagen (1985:1100) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
6 §	
Rätt att delta i en kommuns sfi har, med det undantag som följer av 7 §, följande personer:	Rätt att delta i en kommuns sfi har, med det undantag som följer av 7 §, följande personer:
1. Utländsk medborgare, som *antingen* är bosatt i kommunen, *eller som utan att vara bosatt där, regelmässigt vistas i kommunen efter att ha ansökt om uppehållstillstånd i avsikt att bosätta sig i riket. Beträffande sådan i kommunen icke bosatt person gäller dessutom att han skall ha väntat på uppehållstillstånd under minst den tid som regeringen bestämmer. Rättigheten gäller dock inte under tid den utländske medborgaren vistas på en statlig förläggning för asylsökande.*	1. Utländsk medborgare som är bosatt i kommunen.
2. Svensk medborgare, som är bosatt i kommunen, men som tidigare varit bosatt utom landet och som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket.	2. Svensk medborgare, som är bosatt i kommunen, men som tidigare varit bosatt utom landet och som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket.
3. Finländsk medborgare, som stadigvarande arbetar i kommunen, men som är bosatt i Finland nära gränsen till Sverige.	3. Finländsk medborgare, som stadigvarande arbetar i kommunen, men som är bosatt i Finland nära gränsen till Sverige.

Nuvarande lydelse

Om inte något annat följer av tredje stycket gäller rätten under sammanlagt högst två år. Tiden räknas för dem som avses i första stycket 1 och 2 från det att de bosatte sig i landet eller, om rättigheten inträtt tidigare, från den tidpunkten. För dem som avses i första stycket 3 räknas tiden från det att de började arbeta i Sverige.

Om någon på grund av särskilda skäl inte kunnat påbörja undervisningen under den tid som anges i andra stycket gäller rättigheten under ytterligare ett år.

Föreslagen lydelse

Om inte något annat följer av tredje stycket gäller rätten under sammanlagt högst två år. Tiden räknas för dem som avses i första stycket 1 och 2 från det att de bosatte sig i landet eller, om rättigheten inträtt tidigare, från den tidpunkten. För dem som avses i första stycket 3 räknas tiden från det att de började arbeta i Sverige.

Om någon på grund av särskilda skäl inte kunnat påbörja undervisningen under den tid som anges i andra stycket gäller rättigheten under ytterligare ett år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

Förordning om ändring i förordningen (1992:740) om svenskundervisning för invandrare

Regeringen föreskriver att 3 § förordningen (1992:740) om svenskundervisning för invandrare skall upphöra att gälla vid utgången av december 1993.

Kommittédirektiv

Dir. 1992:25

Översyn av mottagandet av asylsökande och flyktingar

Dir. 1992:25

Beslut vid regeringssammanträde den 1992-03-05

Statsrådet Bo Könberg anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att se över det nuvarande systemet för mottagande av asylsökande och flyktingar. Utredaren skall föreslå de regeländringar samt övriga förändringar som behövs för att motverka långa vistelser i flyktingförläggningar och för att göra mottagandet mer flexibelt och mindre kostnadskrävande.

Nuvarande system för mottagande av asylsökande och flyktingar

Sverige införde den 1 januari 1985 ett nytt system för att ta emot asylsökande och flyktingar (prop. 1983/84:124, SfU27, rskr. 295). Den nya ordningen innebar att staten har ett övergripande ekonomiskt ansvar för flyktingmottagandet. Ansvaret i övrigt är delat mellan stat och kommun. Statens invandrarverk är statlig huvudman för mottagande av asylsökande och flyktingar. Invandrarverket driver förläggningar för asylsökande och skall träffa överenskommelser med kommunerna om att de förbinder sig att ta emot flyktingar och vissa

andra utlänningar. Kommunerna har ansvar för att de som får stanna i Sverige får goda livsbetingelser och en bra introduktion i det svenska samhället. Statlig ersättning lämnas till kommunerna.

De riktlinjer för flyktingmottagandet som anges i propositionen har i vissa delar ändrats dels i samband med införande av lagen om bistånd åt asylsökande den 1 maj 1988 (prop. 1987/88:80, SfU17, rskr. 160), dels i samband med beslut om en regionaliserad organisation för statens invandrarverk (prop. 1987/88:158, SfU28, rskr. 339). Dessa förändringar, som syftade till att handläggningen av asylärenden skulle bli snabbare och säkrare, innebar att så gott som alla asylsökande först tas emot på en utredningssluss där asylutredningen genomförs. Därefter överförs de asylsökande som inte har nära anhöriga i landet till en förläggning och vistas där i avvaktan på beslut i asylärendet. Huvudsyftet med denna styrning är att den asylsökande skall finnas tillgänglig under utredningstiden för att möjliggöra en snabb och rationell handläggning. Den som beviljas uppehållstillstånd skall så snart som möjligt därefter erbjudas bostad i en kommun.

Följaktligen gäller som huvudregel att en asylsökande – för att han eller hon skall ha rätt till bistånd under väntetiden enligt lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande – normalt skall inkvarteras på en utredningssluss under den tid asylutredningen genomförs.

En av orsakerna till att asylsökande normalt skall vistas på en förläggning för att kunna få ekonomiskt bistånd är också att kommunerna förutsätts koncentrera sina mottagningsinsatser, inte minst vad gäller bostäder, på personer som har beviljats tillstånd och skall integreras i det svenska samhället. Om en asylsökande har make eller maka eller någon annan mycket nära anhörig i en kommun kan han eller hon emellertid få bo i denna kommun under väntetiden och ha rätt att få bistånd där. Även i övrigt gäller vissa undantag från huvudregeln att en asylsökande skall vara inkvarterad på en förläggning under asylutredningen för att bistånd skall ges. Statens invandrarverk fattar beslut i de fall sådant undantag medges.

Den 1 januari 1991 infördes ett nytt system för statlig ersättning till kommunerna (prop. 1989/90:105, SfU21, rskr. 281), vilket innebar att kommunerna får en schabloniserad ersättning för varje mottagen flykting och annan utlänning som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet. Den schabloniserade statliga ersättningen till kom-

munerna beräknas täcka kommunernas kostnader för särskilda insatser inom ramen för flyktingmottagandet, bl.a. de första årens socialbidrag och den svenskundervisning för vuxna invandrare som kommunen skall ordna för dem som tas emot. Huvudsyftet med denna förändring var att stimulera kommunerna att vidta aktiva och samordnade åtgärder för att flyktingarna snabbare skulle kunna bli självförsörjande.

Behovet av förändringar

Det nuvarande systemet för flyktingmottagandet har vissa fördelar och goda motiv. Att utredningsverksamheten koncentreras till några utredningsslussar har ökat förutsättningarna för snabba utredningar med god kvalitet. Systemet med överenskommelser mellan invandrarverket och kommunerna om flyktingmottagande har lett till ett stort engagemang över hela landet och skapar grund för en solidaritet mellan kommunerna. Samtidigt finns det vissa problem i det nuvarande systemet, som i flera avseenden är stelbent och byråkratiskt.

Det största problemet i mottagandet är att vistelsetiderna på förläggning för många asylsökande är mycket långa och kan leda till passivisering och långvarigt bidragsberoende. En långvarig och från det övriga samhället avskild vistelse på förläggning riskerar också att motverka en framtida integration i det svenska samhället.

Förläggningsverksamheten är också mycket kostsam för det svenska samhället. För budgetåret 1991/92 beräknas kostnaderna till drygt 3 miljarder kr.

Vid utgången av december månad 1991 vistades 28 700 personer på statens invandrarverks utredningsslussar och förläggningar. Nära hälften av dem hade överklagat ett negativt beslut i första instans och väntade på besked i överklagningsärendet. Cirka 3 300 personer hade uppehållstillstånd. För den som flyttade till en kommun i oktober månad 1991 var den genomsnittliga vistelsetiden 3 månader på utredningssluss och 12 månader på förläggning. Väntetiden var i genomsnitt fördelad på 13 månader före beslut och två månader efter beslut. I enstaka fall har vistelse på förläggning blivit två till tre år.

Långa väntetider på slussar och förläggningar motverkas först och främst genom en effektiv och rationell handläggning av asylärendena i samtliga instanser.

För att minska handläggningstiden och mot bakgrund av det stora antalet asylsökande under hösten 1989 och vintern 1990 fick Statens invandrarverk genom tilläggsbudget I för budgetåret 1990/91 en kraftig förstärkning av sina resurser. Den 1 juli 1992 övertar invandrarverket utredningsansvaret i asylärenden från polisen, vilket också bl.a. syftar till att minska handläggningstiderna.

Den 1 januari 1992 inrättades en särskild nämnd, Utlänningsnämnden (prop. 1991/92:30, SfU4, rskr. 39). Den övertog i princip de överprövningsuppgifter enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen som tidigare föll på regeringen. Genom Utlänningsnämndens tillkomst ökar förutsättningarna för att nå och hålla målet med korta handläggningstider även i överprövningsärenden.

Även om handläggningstiderna blir kortare behövs ytterligare åtgärder för att motverka långa vistelser i flyktingförläggningar och för att göra mottagandet även i övrigt mer flexibelt och mindre kostnadskrävande.

De asylsökandes egna förutsättningar

De som kommer till Sverige och söker asyl här kan ha tagit sig hit över stora avstånd och ofta under betydande umbäranden. De har känt sig tvingade att bryta upp från sitt land för att skapa sig en ny tillvaro. Ofta kommer de från andra kontinenter. När de sedan kommit in i Sverige blir de föremål för ett relativt omfattande omhändertagande först på en utredningssluss, sedan på en förläggning och till sist i en kommun om de får tillstånd att stanna. Den kraft och den förmåga till initiativ som den asylsökande har och som flykten till Sverige ofta är ett uttryck för tas i många fall tillvara endast i ringa omfattning.

För många asylsökande och flyktingar, särskilt för dem som saknar kontakter och annat stöd, är emellertid ett omfattande mottagningsprogram både nödvändigt och värdefullt. Inom exempelvis invandrarverkets förläggningar pågår en omfattande utveckling av verksamheten för att bl.a. aktivera de asylsökande mera under väntetiden.

Det är emellertid inte osannolikt att en hel del asylsökande och flyktingar på egen hand eller med begränsat stöd skulle kunna skaffa sig bostad och arbete. Inte alltför få av de som söker sig till Sverige för att få skydd har släktingar som de skulle kunna bo hos den första

tiden. Många arbeten förmedlas i dag på den lokala arbetsmarknaden genom personliga kontakter. Det finns anledning att upplysa såväl asylsökande som flyktingar om att de som på egen hand kan ordna sin situation har rätt att lämna förläggningen utan att det finns något mottagningserbjudande från en kommun.

De *asylsökande* bör i större utsträckning än hittills kunna få möjlighet att på egen hand ordna sin bostadssituation. Nuvarande regler om var man ska bo under väntetiden för att kunna få ekonomiskt bistånd bör i detta syfte mjukas upp.

Den som inte kan få ett relativt snabbt beslut på sin asylansökan bör tillåtas att söka och ta ett arbete. Jag har för avsikt att inom kort återkomma till regeringen med ett förslag i fråga om arbetstillstånd för asylsökande. Frågan om sysselsättning för asylsökande utanför den öppna marknaden utreds för närvarande av en särskild utredare (dir. 1991:86).

Alternativa boendeformer

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

Liksom på många andra samhällsområden finns det anledning att tro att en större mångfald inom mottagningssystemet skulle befordra såväl de asylsökandes välbefinnande som en större effektivitet i flyktingmottagandet. Vid sidan av invandrarverkets förläggningar bör även andra privata, kommunala eller genom frivilligorganisationer anordnade boendeformer kunna förekomma under väntetiden. Detta har hittills setts som komplement och extra resurs vid särskilt stor anspänning på mottagningssystemet. I framtiden borde dessa olika former kunna fungera jämsides med varandra även i normalfallet. Invandrarverkets samordnande roll blir då att se till att tillräckligt med boendekapacitet finns till hands i olika situationer.

Jag är övertygad om att särskilt kyrkliga och andra frivilligorganisationer både skulle se detta som ett naturligt verksamhetsområde och genom sin karaktär kunna tillföra verksamheten mycket som skulle vara värdefullt för kvaliteten i mottagningen. I andra länder är

frivilligorganisationernas medverkan i mottagandet av asylsökande och flyktingar ofta av betydligt större omfattning än vad vårt hittillsvarande system medgivit.

Genom ett system som innebär flexibla lösningar för boende under den tid handläggningen av tillståndsärendet med nödvändighet kräver, bör kostnaderna för flyktingmottagandet kunna minska och de asylsökande få möjlighet till ett aktivare liv och minskad social isolering under väntetiden. En översyn av dessa frågor bör genomföras i syfte att öka flexibiliteten och för att stimulera de asylsökande till egna initiativ.

Integrationen av flyktingar i kommunen

Översynen bör också omfatta frågor som rör det fortsatta mottagandet av de *personer som beviljats uppehållstillstånd.*

Efter det att en asylsökande fått sitt uppehållstillstånd är det angeläget att han eller hon snarast kommer ut i ett reguljärt boende och integreras i det svenska samhället. Det är särskilt angeläget att familjer med barn snabbt blir bofasta bl.a. med hänsyn till barnens skolgång.

Basen för flyktingmottagandet bör också i fortsättningen vara överenskommelser med kommunerna i hela landet. Det är viktigt att det kommunala mottagandet är flexibelt och anpassat efter flyktingarnas skiftande behov. Samtidigt måste flyktingarna själva vara flexibla och inriktade på att flytta från en förläggning när de fått uppehållstillstånd även om de inte kan få en bostad och introduktion i det svenska samhället på just den ort de vill.

För dem som fått tillstånd att stanna i Sverige bör det liksom för asylsökande också finnas möjlighet till ökad flexibilitet i mottagandet. Kyrkliga och andra frivilligorganisationer skulle kunna spela en större roll och i vissa fall efter överenskommelse med den berörda kommunen ta över en del av de uppgifter som i dag vilar på kommunerna i flyktingmottagandet. Förslag om ökad delaktighet från frivilligorganisationerna har tidigare lämnats i departementspromemorian (Ds 1991:5) Mångfald och Samverkan i flyktingmottagandet - frivilliga organisationers roll.

På andra håll i världen förekommer det att frivilligorganisationerna åtar sig att ta hela ansvaret för en flykting till dess

permanent arbete och bostad ordnats. Det tar då formen av att organisationen, som det kallas ,"adopterar flyktingen". Jag finner det inte osannolikt att det, i synnerhet lokalt , skulle kunna finnas intresse för liknande arrangemang även i vårt land.

Det är viktigt att den inledande introduktionen i det svenska samhället läggs upp på ett sätt som underlättar förståelse för vårt lands kultur och dess normer och värderingar liksom för de rättigheter och skyldigheter som vi alla har som lever i Sverige. På så sätt kan onödiga konflikter förebyggas i mötet mellan dem som kommit hit och det samhälle de skall leva i. Jag tror att detta kommer att visa sig få än större betydelse för att skapa goda grundvalar för samlevnaden i vårt land.

Utredningsuppdraget

Utredaren skall undersöka vilka regeländringar och andra förändringar i det hittillsvarande systemet för flyktingmottagande som krävs för att reducera antalet alltför långa förläggningsvistelser och göra mottagandet av asylsökande mer flexibelt samt lämna förslag till sådana förändringar. Ett mål bör vara att de asylsökande i större utsträckning än i dag själva bör kunna välja sitt boende och ordna sina levnadsförhållanden i övrigt under väntetiden. Ett annat mål bör vara att minska kostnaderna för mottagandet av asylsökande.

Ökade möjligheter för asylsökande att bo utanför förläggningar får inte försvåra och fördröja ärendehandläggningen. Även framgent bör asylsökande normalt vistas på en utredningssluss under den inledande utredningen av ärendet då han eller hon personligen redovisar sina asylskäl. Det är viktigt att den asylsökande även därefter lätt kan nås av handläggande myndigheter oavsett var man bor.

Utredaren bör lämna förslag till de förändringar som krävs i lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande för att skapa ökad flexibilitet och större valfrihet vad gäller asylsökandes boende. Samtidigt bör villkoren i lagen för olika former av bistånd samt nivån på förmånerna övervägas. Avgränsningen mot bistånd enligt socialtjänstlagen (1980:620) bör ägnas uppmärksamhet.

Utredaren bör vidare undersöka hur frivilligorganisationer, privata entreprenörer och kommuner kan få en ökad roll för att permanent driva förläggningar och andra former av boende och verksamhet för

asylsökande liksom hur frivilligorganisationer - efter överenskommelse med kommuner och invandrarverket - skulle kunna ta över en del av de uppgifter i flyktingmottagandet som i dag sköts av kommunerna. Det bör i detta sammanhang klarläggas vilka uppgifter myndigheterna skall fullgöra, vad uppgifterna skall omfatta och hur uppgifterna skall utföras i anslutning till en större flexibilitet och större valfrihet i fråga om boendeformer för asylsökande under väntetiden. Det bör också övervägas i vilken utsträckning asylsökande framdeles bör få delta i svenskundervisning för invandrare (sfi) som kommunen har ansvar för.

Det bör även klarläggas hur ersättning skall lämnas till frivilligorganisationer som deltar i flyktingmottagandet.

Det är inte skäligt att flyktingar med uppehållstillstånd bor kvar lång tid på förläggningar. Utredaren bör därför undersöka och analysera orsakerna till långa förläggningsvistelser för personer som beviljats uppehållstillstånd och överväga hur utflyttningen från förläggning kan påskyndas.

Utredaren skall vidare ta del av den uppföljning av den nya statliga ersättningen till kommunerna för flyktingmottagande m.m. som görs av Statens invandrarverk och Svenska kommunförbundet och bedöma om det finns något i detta system som motverkar ett rationellt mottagande av flyktingar i kommunerna. Om så är fallet bör förslag till åtgärder lämnas. Utredaren bör också överväga om formerna för den statliga ersättningen till flyktingmottagande kommuner behöver förändras som en följd av eventuella regeländringar.

Även i övrigt bör utredaren uppmärksamma eventuella författningsmässiga eller andra hinder för ett effektivt, flexibelt och mindre kostnadskrävande flyktingmottagande samt lämna förslag till åtgärder för att undanröja sådana hinder.

Utredaren bör ta del av förhållandena i övriga nordiska länder och inom EG. En strävan bör vara att mottagandet av asylsökande och flyktingar här i landet inte skall skilja sig alltför mycket från vad som gäller i jämförbara länder i Europa.

Utredningen bör bedrivas i kontakt med den särskilde utredare som har till uppgift att se över frågan om sysselsättning för dem som söker asyl (A 1991:04), kommittén om översyn av socialtjänstlagen (S 1991:07), Statens invandrarverk, Rikspolisstyrelsen, Svenska

Kommunförbundet och frivilliga organisationer som är engagerade i mottagandet av flyktingar och asylsökande.

För utredaren gäller kommittédirektiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående dels utredningsförslagens inriktning (dir. 1984:5), dels beaktande av EG-aspekten (dir. 1988:43).

Utredaren skall vid lämpligt tillfälle informera berörda löntagarorganisationer om sitt arbete.

Utredaren skall senast den 15 september 1992 redovisa vilka förändringar av gällande regelverk som bedöms nödvändiga och vilka principer som bör gälla för att motverka långa förläggningsvistelser och för att göra mottagandet mer flexibelt enligt de riktlinjer som jag ovan angivit. Utredaren skall samtidigt redovisa det ytterligare utredningsbehov som kan finnas för att praktiskt kunna genomföra de principer som redovisats.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för Kulturdeparementet

– att tillkalla en särskild utredare omfattad av kommittéförordningen (1976:119) med uppdrag att göra en översyn av mottagandet av asylsökande och flyktingar, och

– att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta elfte huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Kulturdepartementet)

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

1. Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. U.
2. Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. M.
3. Psykiskt störda situation i kommunerna –en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. S.
4. Psykiatrin i Norden –ett jämförande perspektiv. S.
5. Koncession för försäkringssammanslutningar. Fi.
6. Ny mervärdesskattelag.
   – Motiv. Del 1.
   – Författningstext och bilagor. Del 2. Fi.
7. Kompetensutveckling - en nationell strategi. A.
8. Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. Fi.
9. Ekonomi och rätt i kyrkan. C.
10. Ett nytt bolag för rundradiosändningar. Ku.
11. Fastighetsskatt. Fi.
12. Konstnärlig högskoleutbildning. U.
13. Bundna aktier. Ju.
14. Mindre kadmium i handelsgödsel. Jo.
15. Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. U.
16. Kroppen efter döden. S.
17. Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. S.
18. Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. S.
19. Långtidsutredningen 1992. Fi.
20. Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. S.
21. Bostadsstöd till pensionärer. S.
22. EES-anpassning av kreditupplysningslagen. Ju.
23. Kontrollfrågor i tulldatoriseringen m.m. Fi.
24. Avreglerad bostadsmarknad. Fi.
25. Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. U.
26. Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. S.
27. Årsarbetstid. A.
28. Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. Fi.
29. Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. S.
30. Kreditförsäkring – Några aktuella problem. Fi.
31. Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program.Ku.
32. Nya Inlandsbanan. K.
33. Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? C.
34. Fastighetsdatasystemets datorstruktur. M.
35. Kart- och mätningsutbildningar i nya skolformer. M.
36. Radio och TV i ett. Ku.
37. Psykiatrin och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. S.
38. Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. U.
39. Begreppet arbetsskada. S.
40. Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. Fi.
41. Angående vattenskotrar. M.
42. Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. M.
43. Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. M.
44. Resurser för högskolans grundutbildning. U.
45. Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. M.
46. Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. S.
47. Avreglerad bostadsmarknad, Del II. Fi.
48. Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. Fi.
49. EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. C.
50. Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. S
51. Översyn av sjöpolisen. Ju.
52. Ett samhälle för alla. S.
53. Skatt på dieselolja. Fi.
54. Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitiken. C.
55. Råd för forskning om transporter och kommunikation. K.
    Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. K.
56. Färjor och arleder. K.
57. Beskattning av vissa naturaförmåner m.m. Fi.
58. Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör. M.
59. Läraruppdraget. U.
60. Enklare regler för statsanställda. Fi.
61. Ett reformerat åklagarväsende. Del. A och B. Ju.
62. Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. Fö.
63. Regionala roller – en perspektivstudie. C.
64. Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. C.
65. Kartboken. C.
66. Västsverige – region i utveckling. C.
67. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. Fi.
68. Långsiktig miljöforskning. M.
69. Meningsfull vistelse på asylförläggning. Ku.
70. Telelag. K.
71. Bostadsförmedling i nya former. Fi.
72. Det kommunala medlemskapet. C.

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

73. Välfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt störda. S.
74. Prova privat – Provning och mätteknik inom SP och SMP i europaperspektiv. N.
75. Ekonomisk politik under kriser och i krig. Fi.
76. Skogspolitiken inför 2000-talet. Huvudbetänkande. Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor I. Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor II. Jo.
77. Psykiskt störda i socialförsäkringen – ett kunskapsunderlag. S.
78. Utredningen om vissa internationella insolvensfrågor. Ju.
79. Statens fastigheter och lokaler – ny organisation. Fi.
80. Kriminologisk och kriminalpolitisk forskning. Ju.
81. Trafikpolisen mer än dubbelt bättre. Ju.
82. Genteknik – en utmaning. Ju.
83. Aktiebolagslagen och EG. Ju.
84. Ersättning för kränkning genom brott. Ju.
85. Förvaltning av försvarsfastigheter. Fö.
86. Ett nytt betygssystem. U.
87. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG – förslag om vegetabiliesektorn, livsmedelsexporten och den ekologiska produktionen. Jo.
88. Veterinär verksamhet – behov, organisation och finansiering. Jo.
89. Bostadsbidrag – enklare – rättvisare – billigare. S.
90. Biobränslen för framtiden. Jo.
91. Biobränslen för framtiden. Bilagedel. Jo.
92. Pliktleverans. U.
93. Svensk skola i världen. U.
94. Skola för bildning. U.
95. Den svenska marknaden för projektkapital – statens nuvarande och framtida roll. N.
96. Förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Ku.
97. Sparar vi för lite? Hushållssparandet i samhällsekonomin. Fi.
98. Kommunernas socialbidrag – en kartläggning av normer, kostnader m.m. S.
99. Rådgivningen inom jordbruket och trädgårdsnäringen. Jo.
100. Staten och arbetsgivarorganisationerna. Fi.
101. Försvarsmaktens hälso- och sjukvård. Fö.
102. Myndigheternas förvaltningskostnader – budgetering av pris- och löneförändringar. Fi.
103. FHU92. A.
104. Vår uppgift efter Rio – svensk handlingsplan inför 2000-talet. M.
105. Administrativt stöd till Försvarsmakten. Fö.
106. Civilbefälhavarna. Fö.
107. Kulturstöd vid ombyggnad. Ku.
108. VAL, Organisation Teknik Ekonomi. Ju.
109. Investeringar i arrendejordbruket och andra arrenderättsliga frågor. Ju.
110. Information och den nya InformationsTeknologin – straff- och processrättsliga frågor m.m. Ju.
111. Den framtida skogsvårdsorganisationen. Jo.
112. Administrationen i kanslihuset. Klara administrationen – Bilaga. Fi.
113. Lag om företagsrekonstruktion. Ju.
114. Malmöregionens trafiksystem. Överenskommelse om åtgärder i trafikens infrastruktur. K.
115. Kontroll i konkurrens – avveckling av AB Svensk Bilprovnings monopol på kontrollbesiktning. K.
116. Privat förmedling och uthyrning av arbetskraft. A.
117. Konsumenterna och lågprisbutiken. En studie av ändrade köpvanor i dagligvaruhandeln. Jo.
118. Arvoden för vård hos privatpraktiserande läkare. S.
119. Svensk trädgårdsnäring – nuläge och utvecklingsmöjligheter. Jo.
120. Allmänna arvsfonden. S.
121. Vissa mervärdeskattefrågor. Fi.
122. Social bakgrund – studiestöd och övergång till högre studier. U.
123. Ett hav av möjligheter – AMU-Gruppen på väg mot 2000-talets utbildningsmarknad. A.
124. Bistånd under omprövning. Översyn av det svenska utvecklingssamarbetet med Moçambique. UD.
125. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG – förslag om animaliesektorn. Jo.
126. Swedish Environmental Debt. M.
127. Boverket – uppgifter och verksamhet. Fi.
128. Kommunal uppdragsverksamhet. C.
129. Merkostnader vid sjukdom och handikapp. S.
130. Vinna eller försvinna – folkrörelsernas lotterier och spel i framtiden. Fi.
131. Grovt Rattfylleri och Sjöfylleri. Ju.
132. Frivillig verksamhet för totalförsvaret – ett mål- och resultatperspektiv. Fö.
133. Mottagandet av asylsökande och flyktingar. Ku.

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Utrikesdepartementet

Bistånd under omprövning. Översyn av det svenska utvecklingssamarbetet med Moçambique. [124]

Justitiedepartementet

Bundna aktier. [13]
EES-anpassning av kreditupplysningslagen. [22]
Översyn av sjöpolisen. [51]
Ett reformerat åklagarväsende. Del A och B. [61]
Utredningen om vissa internationella insolvensfrågor. [78]
Kriminologisk och kriminalpolitisk forskning. [80]
Trafikpolisen mer än dubbelt bättre. [81]
Genteknik – en utmaning. [82]
Aktiebolagslagen och EG. [83]
Ersättning för kränkning genom brott. [84]
VAL, Organisation Teknik Ekonomi. [108]
Investeringar i arrendejordbruket och andra arrenderättsliga frågor. [109]
Information och den nya Informations Teknologin – straff- och processrättsliga frågor m.m. [110]
Lag om företagsrekonstruktion. [113]
Grovt Rattfylleri och Sjöfylleri. [131]

Försvarsdepartementet

Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. [62]
Förvaltning av försvarsfastigheter. [85]
Försvarsmaktens hälso- och sjukvård. [101]
Administrativt stöd till Försvarsmakten. [105]
Civilbefälhavarna. [106]
Frivillig verksamhet för totalförsvaret – ett mål- och resultatperspektiv. [132]

Socialdepartementet

Psykiskt störda situation i kommunerna
–en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. [3]
Psykiatrin i Norden – ett jämförande perspektiv. [4]
Kroppen efter döden. [16]
Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. [17]
Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. [18]
Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. [20]
Bostadsstöd till pensionärer. [21]
Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. [26]
Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. [29]
Psykiatrin och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. [37]
Begreppet arbetsskada. [39]
Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka
– forskning kring service, stöd och vård. [46]
Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. [50]
Ett samhälle för alla. [52]
Välfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt störda. [73]
Psykiskt störda i socialförsäkringen – ett kunskapsunderlag. [77]
Bostadsbidrag – enklare – rättvisare – billigare. [89]
Kommunernas socialbidrag – en kartläggning av normer, kostnader m.m. [98]
Arvoden för vård hos privatpraktiserande läkare. [118]
Allmänna arvsfonden. [120]
Merkostnader vid sjukdom och handikapp. [129]

Kommunikationsdepartementet

Nya Inlandsbanan. [32]
Råd för forskning om transporter och kommunikation.
Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. [55]
Färjor och farleder. [56]
Telelag. [70]
Malmöregionens trafiksystem. Överenskommelse om åtgärder i trafikens infrastruktur. [114]
Kontroll i konkurrens – avveckling av AB Svensk Bilprovnings monopol på kontrollbesiktning. [115]

Finansdepartementet

Koncession för försäkringssammanslutningar. [5]
Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. [6]
Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. [8]
Fastighetsskatt. [11]
Långtidsutredningen 1992. [19]
Kontrollfrågor i tulldatoriseringen m.m. [23]
Avreglerad bostadsmarknad. [24]
Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. [28]
Kreditförsäkring – Några aktuella problem. [30]
Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. [40]
Avreglerad bostadsmarknad, Del II. [47]
Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. [48]
Skatt på dieselolja. [53]

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Beskattning av vissa naturaförmåner m.m. [57]
Enklare regler för statsanställda. [60]
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. [67]
Bostadsförmedling i nya former. [71]
Ekonomisk politik under kriser och i krig. [75]
Statens fastigheter och lokaler – ny organisation. [79]
Sparar vi för lite? Hushållssparandet i samhällsekonomin. [97]
Staten och arbetsgivarorganisationerna. [100]
Myndigheternas förvaltningskostnader – budgetering av pris- och löneförändringar. [102]
Administrationen i kanslihuset.
Klara administrationen – Bilaga. [112]
Vissa mervärdeskattefrågor. [121]
Boverket – uppgifter och verksamhet. [127]
Vinna eller försvinna – folkrörelsernas lotterier och spel i framtiden. [130]

Utbildningsdepartementet

Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. [1]
Konstnärlig högskoleutbildning. [12]
Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. [15]
Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. [25]
Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. [38]
Resurser för högskolans grundutbildning. [44]
Läraruppdraget. [59]
Ett nytt betygssystem. [86]
Pliktleverans. [92]
Svensk skola i världen. [93]
Skola för bildning. [94]
Social bakgrund – studiestöd och övergång till högre studier. [122]

Jordbruksdepartementet

Mindre kadmium i handelsgödsel. [14]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Huvudbetänkande. [76]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor I. [76]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor II. [76]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG – förslag om vegetabiliesektorn, livsmedelsexporten och den ekologiska produktionen. [87]
Veterinär verksamhet – behov, organisation och finansiering. [88]
Biobränslen för framtiden. [90]
Biobränslen för framtiden. Bilagedel. [91]
Rådgivningen inom jordbruket och trädgårdsnäringen. [99]
Den framtida skogsvårdsorganisationen. [111]
Konsumenterna och lågprisbutiken. En studie av ändrade köpvanor i dagligvaruhandeln. [117]
Svensk trädgårdsnäring – nuläge och utvecklingsmöjligheter. [119]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG – förslag om animaliesektorn. [125]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompetensutveckling - en nationell strategi. [7]
Årsarbetstid. [27]
FHU92 [103]
Privat förmedling och uthyrning av arbetskraft. [116]
Ett hav av möjligheter – AMU-Gruppen på väg mot 2000-talets utbildningsmarknad. [123]

Kulturdepartementet

Ett nytt bolag för rundradiosändningar. [10]
Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. [31]
Radio och TV i ett. [36]
Meningsfull vistelse på asylförläggning. [69]
Förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet. [96]
Kulturstöd vid ombyggnad. [107]
Mottagandet av asylsökande och flyktingar. [133]

Näringsdepartementet

Prova privat – Provning och mätteknik inom SP och SMP i europaperspektiv. [74]
Den svenska marknaden för projektkapital – statens nuvarande och framtida roll. [95]

Civildepartementet

Ekonomi och rätt i kyrkan. [9]
Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? [33]
EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen.[49]
Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitiken. [54]
Regionala roller – en perspektivstudie. [63]
Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. [64]
Kartboken. [65]
Västsverige – region i utveckling. [66]
Det kommunala medlemskapet. [72]
Kommunal uppdragsverksamhet. [128]

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Miljö- och naturresursdepartementet

Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. [2]
Fastighetsdatasystemets datorstruktur. [34]
Kart- och mätningsutbildningar i nya skolformer. [35]
Angående vattenskotrar. [41]
Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. [42]
Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. [43]
Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. [45]
Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör. [58]
Långsiktig miljöforskning. [68]
Vår uppgift efter Rio – svensk handlingsplan inför 2000-talet. [104]
Swedish Environmental Debt. [126]

KUNGL. BIBL.
1993-01-13
STOCKHOLM