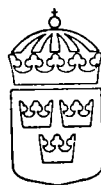


Regeringens proposition

1987/88:80

om bistånd åt asylsökande, m. m.



Prop.
1987/88:80

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 14 januari 1988.

På regeringens vägnar

Kjell-Olof Feldt

Georg Andersson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en särskild lag om bistånd åt asylsökande m. fl. Lagen omfattar asylsökande som är inkvarterade på förläggning eller vistas i en anvisad kommun. Avsikten är att skapa ett mer enhetligt och rättvist biståndssystem för dessa personer.

Bistånd skall kunna lämnas även till andra utlänningar än asylsökande som vistas i landet i avvaktan på att deras ansökan om uppehållstillstånd behandlas. Lagen berör inte de utlänningar som har fått uppehållstillstånd.

De stödformer som regleras i lagen är kostnadsfri bostad, dagbidrag och särskilt bidrag. Den asylsökande skall ha rätt till gratis logi antingen på en statlig förläggning eller i en av invandrarverket anvisad kommun. Inkvartering i en kommun skall i första hand ske i genomgångsbostäder. Dagbidraget skall täcka utlänningens behov av medel för sin dagliga livsföring. Det särskilda bidraget skall lämnas, om det uppstår akuta behov, exempelvis i samband med sjukdom eller då egna medel saknas för glasögon, spädbarnsutrustning etc.

Förslaget beräknas inte leda till ökade totalkostnader. Vissa administrativa förenklingar uppnås om förslaget genomförs.

I propositionen föreslås också vissa följdändringar i sekretesslagen (1980:100) och lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Lagstiftningen avses träda i kraft den 1 maj 1988.

Lag om bistånd åt asylsökande m. fl.

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § I denna lag ges bestämmelser om rätt till bistånd åt en utlänning som söker uppehållstillstånd här i landet och som vistas här under den tid ansökan prövas.

Rätt till bistånd

2 § Bistånd lämnas till en utlänning som med stöd av 3, 5 eller 6 § utlänningslagen (1980:376) söker uppehållstillstånd (asylsökande), om den asylsökande

1. vistas på en statlig förläggning för asylsökande,

2. vistas i en kommun som har träffat överenskommelse med statens invandrarverk om att ta emot asylsökande och där den asylsökande har anvisats plats av invandrarverket,

3. tillfälligt vistas i en kommun i avvaktan på att anvisas plats på en förläggning eller i en annan kommun, eller

4. 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.

3 § Bistånd lämnas till andra utlänningar som söker uppehållstillstånd i Sverige och som av särskilda skäl får vistas här medan ansökan prövas. Även deras medföljande barn under 16 år har rätt till bistånd. Bistånd lämnas dock inte, om ansökan avser endast en förlängning av ett tidigare tillstånd på i övrigt oförändrade villkor.

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.

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,

3. när en ansökan om uppehållstillstånd har avslagits och ett beslut om avvísning eller utvisning skall verkställas; dock kvarstår rätten till bistånd även för den tid som skäligen behövs för verkställigheten, eller

4. när utlänningen lämnar landet.

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

Förmåner

7 § Bistånd enligt denna lag lämnas i form av kostnadsfri bostad, dagbidrag eller särskilt bidrag.

8 § En asylsökande som har fått plats på en statlig förläggning har rätt att få tillfälligt logi där. Om den asylsökande har anvisats plats i en kommun, har han eller hon rätt till tillfälligt logi i en genomgångsbostad i kommunen. Om det finns synnerliga skäl, har den asylsökande rätt till annat tillfälligt logi.

Den som har rätt till bistånd enligt 3 § har rätt att få tillfälligt logi, om han eller hon behöver det.

9 § I den mån en utlänning som avses i 2 eller 3 § behöver det, har han eller hon rätt till bistånd för sin dagliga livsföring som tillförsäkrar honom eller henne en skälig levnadsnivå (dagbidrag).

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.

11 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer fastställer grunder för de belopp som dagbidrag och särskilda bidrag utgår med.

Statlig ersättning

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

Rätt att föra talan

13 § Barn som har fyllt 16 år har rätt att själva föra sin talan i mål eller ärenden enligt denna lag.

Delgivning

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

Överklagande av beslut

15 § Invandrarverkets eller socialnämndens beslut får överklagas hos länsrätten.

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

Beslut som meddelats enligt denna lag får överklagas endast av den enskilde.

Beslut i fråga om bistånd enligt denna lag gäller omedelbart.

Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100)¹ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

7 kap.

4 §²

Sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Sekretessen gäller dock inte beslut om omhändertagande eller beslut om vård utan samtycke.

Inom kommunal familjerådgivning gäller sekretess för uppgift som enskild har lämnat i förtroende eller som har inhämtats i samband med rådgivningen.

Med socialtjänst förstås verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare utan samtycke samt verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd. Till socialtjänst räknas också verksamhet hos annan myndighet som innefattar omprövning av socialnämnds beslut eller särskild tillsyn över nämndens verksamhet samt verksamhet hos kommunal invandrarbyrå. Med socialtjänst jämställs ärenden om tillstånd till riksfärdtjänst.

Med socialtjänst förstås verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare utan samtycke samt verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd. Till socialtjänst räknas också verksamhet hos annan myndighet som innefattar omprövning av socialnämnds beslut eller särskild tillsyn över nämndens verksamhet samt verksamhet hos kommunal invandrarbyrå. Med socialtjänst jämställs ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar samt ärenden om tillstånd till riksfärdtjänst.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 1988.

¹ Lagen omtryckt 1985:1059.

² Senaste lydelse 1986:976.

Lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrivs att 14 § lagen (1971:289)¹ om allmänna förvaltningsdomstolar skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §²

Länsrätt prövar

1. mål enligt skatte-, taxerings-, uppbörds- och folkbokföringsförfattningarna i den utsträckning som är föreskrivet i dessa författningar,

2. mål enligt socialtjänstlagen (1980:620), lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1981:1243) om vård av missbrukare i vissa fall, utlänningslagen (1980:376), smittskyddslagen (1968:231), lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling och körkortslagen (1977:477) i den utsträckning som är föreskrivet i dessa lagar samt mål enligt 6 kap. 21 § och 21 kap. föräldrabalken,

3. mål som avses i 24 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet,

4. mål som avses i 6 § första stycket lagen (1985:206) om viten.

Länsrätten i Östergötlands län prövar mål enligt luftfartslagen (1957:297) i den utsträckning som är föreskrivet i den lagen.

Länsrätt prövar

1. mål enligt skatte-, taxerings-, uppbörds- och folkbokföringsförfattningarna i den utsträckning som är föreskrivet i dessa författningar,

2. mål enligt socialtjänstlagen (1980:620), lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1981:1243) om vård av missbrukare i vissa fall, *lagen (1988:000) om bistånd åt asylsökande m.fl.*, *lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl.*, utlänningslagen (1980:376), smittskyddslagen (1968:231), lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling och körkortslagen (1977:477) i den utsträckning som är föreskrivet i dessa lagar samt mål enligt 6 kap. 21 § och 21 kap. föräldrabalken,

3. mål som avses i 24 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet,

4. mål som avses i 6 § första stycket lagen (1985:206) om viten.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 1988.

¹ Lagen omtryckt 1981:1323.

² Senaste lydelse 1986:169.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 januari 1988

Närvarande: statsrådet Feldt, ordförande, och statsråden Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, S. Andersson, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Johansson, Hulterström, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén

Föredragande: statsrådet G. Andersson

Proposition om bistånd åt asylsökande, m. m.

1 Inledning

Den 1 januari 1985 infördes ett nytt system för att ta emot asylsökande och flyktingar i Sverige (prop. 1983/84:124, Sfu 27, rskr. 295). De i propositionen angivna riktlinjerna för flyktingmottagningen har i vissa delar ändrats fr. o. m. den 1 januari 1986 (prop. 1985/86:25, bil. 5, Sfu 7, rskr. 73).

I en inom arbetsmarknadsdepartementet upprättad promemoria (Ds A 1987:1) Ett stödsystem för asylsökande föreslås att nuvarande former för bistånd till asylsökande och andra utlänningar som vistas här i landet under den tid deras ansökan om uppehållstillstånd prövas skall ersättas av ett enhetligt stödsystem genom att en särskild lag om bistånd åt asylsökande m. fl. införs. Promemorians sammanfattning och lagförslag bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1 och 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna bör fogas till protokollet som *bilaga 3*. En sammanställning över remissyttrandena har upprättats inom arbetsmarknadsdepartementet och finns tillgänglig i ärendet (Dnr R 2638/87).

Regeringen beslutade den 26 november 1987 att inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om bistånd åt asylsökande m. fl., förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) samt förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. De lagförslag som remitterades till lagrådet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 4*.

Lagrådet avgav den 16 december 1987 yttrande över förslagen. Yttrandet bör fogas till protokollet som *bilaga 5*. Protokollet med beslut om remiss till lagrådet överensstämmer med vad som kommer att tas upp i det följande, med undantag för vissa särskilt angivna ändringar och tillägg. I samband med att jag behandlar de olika sakfrågorna och de enskilda paragraferna i mitt förslag kommer jag att gå in på lagrådets synpunkter. Som kommer att framgå instämmer jag i vad lagrådet anför. Lagrådets granskning har också lett till vissa redaktionella ändringar i lagtexten.

Jag har i ärendet samrått med chefen för justitiedepartementet och chefen för socialdepartementet samt, i fråga om en mindre ändring i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, med statsrådet Lindqvist.

2 Föredragandens överväganden

2.1 Allmänna utgångspunkter

Den svenska flyktingpolitiken

Sverige har sedan lång tid fört en aktiv och generös flyktingpolitik. Den består av flera olika delar: internationellt samarbete för att främja tillämpningen av Förenta Nationernas (FN) flyktingkonvention från år 1951 och åstadkomma en bättre internationell ansvarsfördelning i flyktingarbetet, ekonomiskt stöd till FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) och andra organisationer för flyktingarbete utanför Sverige, mottagande av flyktingar i vårt eget land samt stöd till flyktingar som vill flytta tillbaka till hemlandet.

Flyktingkonventionen och den svenska utlänningslagen (1980:376) garanterar skydd åt den som riskerar allvarlig förföljelse på grund av sin politiska uppfattning, ras eller religion. Även krigsvägrare och personer som, utan att vara flyktingar i enlighet med konventionen, åberopar starka politisk- humanitära skäl för att få stanna i Sverige tas emot här och beviljas uppehållstillstånd.

En del av de flyktingar som kommer till Sverige har tagits ut för överföring hit inom ramen för den årliga s. k. flyktingkvoten. Antalet platser i flyktingkvoten beslutas av regeringen och är för närvarande 1 250 per år. Kvotflyktingarna tas ut i samarbete med UNHCR.

Antalet utläningar som kommit till Sverige på egen hand och sökt asyl har under senare år varit väsentligt större än antalet kvotflyktingar. År 1986 uppgick antalet asylsökande, inberäknat barn, till närmare 15 000 personer. Under samma tid beviljades drygt 13 000 vuxna utläningar uppehållstillstånd som flyktingar eller av politisk-humanitära skäl. Med barn och kvotflyktingar inräknade var det ca 17 400 personer som fick tillstånd att stanna under år 1986. Antalet asylsökande var t. o. m. tredje kvartalet 1987 närmare 13 000 personer, inberäknat barn. Under samma tid beviljades uppehållstillstånd till drygt 14 800 personer, inklusive kvotflyktingar och barn.

Sverige har under den senaste treårsperioden tagit emot flera flyktingar per invånare än något annat land i Västeuropa.

En viktig del av flyktingpolitiken är att genom sociala och andra insatser för flyktingarna i det svenska samhället främja deras möjlighet att finna sig till rätta här. Samtidigt skall åtgärder som syftar till en långsiktig integration i det svenska samhället inte vidtas innan frågan om uppehållstillstånd är avgjord. Under den tid då den asylsökande väntar på beslut i asylärendet får exempelvis arbetstillstånd inte meddelas. Det bör i det sammanhanget påpekas att det för närvarande görs stora ansträngningar för att förkorta handläggningstiderna i asylärenden.

De flyktingar som får en fristad i vårt land omfattas av de invandrapolitiska målen. Det innebär bl. a. att de har rätt att leva här på i princip samma villkor som andra invånare och att de har rätt att värna om sitt språk och sin kultur.

Mottagande av asylsökande och flyktingar

Det system för att ta emot asylsökande och flyktingar i Sverige som infördes den 1 januari 1985 (jfr prop. 1983/84:124) bygger på samverkan mellan staten, kommunerna och de berörda utlänningarna. Statens invandrarverk är statlig huvudman för flyktingmottagningen. Invandrarverket driver förläggningar och skall träffa överenskommelser med kommuner om att de skall ta emot asylsökande och flyktingar mot statlig ersättning. Med flyktingar avses här främst dels de s. k. kvotflyktingarna, dels de utlänningar som getts uppehållstillstånd på grunder som avses i 3, 5 eller 6 § utlänningslagen eller som eljest fått tillstånd att stanna på grund av politisk-humanitära skäl.

Utlänningar som söker asyl i samband med inresan skall normalt tas emot i en statlig utredningsförläggning medan polisen utreder asylärendet. Därefter anvisas de bostad i en kommun som invandrarverket har träffat överenskommelse med.

Utlänningar som inte söker asyl i direkt anslutning till inresan utan först efter en tids vistelse i landet antogs tidigare oftast ha någon form av anknytning till den ort där de vistades och hänvisades normalt inte till en utredningsförläggning. Enligt de nya riktlinjerna för flyktingmottagningen som godkändes av riksdagen den 12 december 1985 bör dock asylsökande som inte har någon egen bostad eller nära familjeanknytning i vistelsekommunen i ökad utsträckning inkvarteras på utredningsförläggning under den tid som polisutredningen i asylärendet genomförs. I de fall asylärendena utreds av polismyndigheten i den kommun där den asylsökande lämnat in sin ansökan svarar kommunen för inkvartering och socialt stöd under väntetiden.

Den första inkvarteringen av asylsökande på förläggning syftar bl. a. till att polisens utredningar av asylärenden skall kunna genomföras snabbt och effektivt. Under vistelsen på förläggningen genomgår den asylsökande också en hälsoundersökning. Vidare utreds var det fortsatta mottagandet bör ske med utgångspunkt från de asylsökandes individuella bakgrund och önskemål samt från kommunernas förutsättningar att ta emot dem.

När polisens asylutredning och övriga åtgärder är genomförda skall enligt nuvarande riktlinjer den asylsökande så snart som möjligt placeras ut i en kommun som har planerat ett mottagande. Målet är att utplacering i en kommun skall kunna ske efter fyra veckor. Kommunerna upprättar särskilda mottagningsprogram för asylsökande och flyktingar och ställer resurser till förfogande i form av bostäder, svenskundervisning för vuxna, skolundervisning för barn, barnomsorg, rådgivning etc. Mottagningsprogrammet syftar till att ge de asylsökande en skälig levnadsnivå under den tid de väntar på beslut i fråga om uppehållstillstånd och att ge en bra start och underlätta anpassningen i det svenska samhället för dem som får tillstånd att bosätta sig här. Flyktingarna skall, när de har beviljats uppehållstillstånd, få en viss positiv särbehandling jämfört med andra.

Ett av syftena med formerna för flyktingmottagningen är att motverka en alltför stor koncentration av asylsökande och flyktingar till vissa storstadsområden. En mycket stark koncentration av asylsökande i ett område

kan få olyckliga sociala konsekvenser och försvåra ett senare inlemmande i det svenska samhället. Det kan t. ex. bli stora svårigheter för barnen att lära sig svenska på ett tillfredsställande sätt.

Ett annat syfte med att sprida flyktingmottagandet till flera kommuner är att öka engagemanget över hela landet för att genomföra flyktingpolitiken.

Bistånd vid förlägningsvistelse

Bestämmelser om bistånd under förlägningsvistelsen finns endast i invandrarverkets interna förlägningsföreskrifter. Enligt dessa skall principerna för biståndsgivningen följa 6 § socialtjänstlagen (1980:620).

Under den tid en asylsökande vistas på en förläggning beslutar invandrarverket om vilket ekonomiskt och annat stöd som skall utgå. Oavsett den enskildes ekonomiska tillgångar tillhandahålls möblerad bostad samt, då egen mathållning förekommer, utrustning för matlagning. I övrigt behövsprövas biståndet. Den asylsökande får enligt föreskrifterna inneha högst 3 000 kr utan att rätten till bistånd påverkas.

Ett dagbidrag lämnas för mat och andra levnadskostnader. Det är relaterat i procent till basbeloppet och beroende av den asylsökandes ålder och familjesammansättning. Bidraget betalas normalt ut veckovis. Utöver dagbidrag kan en asylsökande vid behov få bidrag för att komplettera sin basutrustning av kläder och skor. Sådana bidrag får sammanlagt uppgå till högst 3 030 kr per person. Efter särskild prövning kan också extra bidrag lämnas för t. ex. spädbarnsutrustning, glasögon och kosttillskott.

Den asylsökande får akut sjukvård och akut tandvård kostnadsfritt under förlägningsvistelsen.

Bistånd under vistelse i kommun

En asylsökande som är inkvarterad i en kommun får hjälp till sitt uppehälle i form av socialbidrag. Detta utgår enligt samma normer som för andra kommuninnevånare och är individuellt behovsprövat.

Nivån på socialbidraget skall enligt 6 § socialtjänstlagen vara sådan att den enskilde uppnår en skälig levnadsnivå. Av lagrummet framgår inte vad som avses med skälig levnadsnivå. Vid tillkomsten av socialtjänstlagen uttalade departementschefen att det skulle vålla stora svårigheter att i lagtexten närmare söka ange detta, inte minst beroende på att en utgångspunkt måste vara den tid och de förhållanden under vilka den hjälpsökande lever. Enligt departementschefen borde det därför överlämnas åt kommunerna att fastställa vilken levnadsnivå som skall anses skälig. Departementschefen uttalade sig också för det system med basbeloppsreglerade bruttonormer samt ersättning för skäliga boendekostnader som ganska allmänt tillämpades i kommunerna. Han förordade att socialstyrelsen efter samråd med Kommunförbundet skulle utforma sina allmänna råd om socialtjänstlagens tillämpning så att de skulle motverka alltför stora skillnader i normnivåerna (prop. 1979/80:1, Del A s. 186 och 204–205).

Riksdagen anslöt sig till departementschefens uttalanden (SoU

1979/80:44 s. 26). Det har således överlämnats åt kommunerna att fastställa vad som skall anses vara en skälig levnadsnivå inom kommunen.

Socialstyrelsen har enligt 67 § socialtjänstlagen att utfärda allmänna råd till ledning för tillämpningen av lagen.

Som ett led i denna verksamhet ger socialstyrelsen ut dels publikationen Allmänna råd från socialstyrelsen, dels s. k. Meddelandeblad som riktar sig till socialnämnder, sociala distriktsnämnder m. fl.

Enligt socialstyrelsens allmänna råd 1985: 1 bör kommunernas socialbidragsnorm vara knuten till det för året gällande basbeloppet. Detta fastställs av regeringen för varje år enligt regler i 1 kap 6 § lagen (1962: 381) om allmän försäkring. I samma råd har en norm beräknats innefattande olika kostnadsposter. Nivån på dessa baserar sig på konsumentverkets hushållsbudgetar (i broschyren Hushållets kostnader som utges årligen och som genom Meddelandeblad 12/82 överlämnats som hjälpmedel vid beräkningar av normerna för socialbidrag). Normen anges till viss procent av basbeloppet beroende på om den biståndsberättigade är ensamstående eller samboende. Normen för barn varierar beroende på barnets ålder. Bostadskostnader ligger utanför normen.

I en del kommuner inkvarteras asylsökande i basmöblerade genomgångslägenheter i väntan på beslut i asylärendet. Dessa lägenheter utrustas av kommunen. Om den asylsökande beviljas uppehållstillstånd, får han eller hon en egen bostad och får då socialbidrag till utrustningen av denna. Den asylsökande kan också få överta den basmöblerade lägenheten som sin egen och få socialbidrag till kompletterande utrustning.

En del asylsökande får redan vid mottagningen i en kommun en egen lägenhet. I sådana fall lämnas socialbidrag till hyra och hemutrustning. Storleken på socialbidraget till hemutrustning varierar mellan olika kommuner. Om en asylsökande beviljas socialbidrag till hemutrustning, är utrustningen enligt gällande bestämmelser dennes egendom. Även om den asylsökande inte får stanna i Sverige, har han eller hon alltså rätt att ta med sig, sälja eller ge bort utrustningen.

Socialbidrag lämnas förutom till uppehälle, bostad och hemutrustning vid behov också till annat som t. ex medicin, glasögon och akut tandvård.

Kommunernas kostnader för ekonomisk hjälp till utlänningar som väntar på beslut i fråga om uppehållstillstånd och flyktingar ersätts av staten enligt förordningen (1984:683) om statlig ersättning för mottagande av flyktingar och vissa andra utlänningar. Ersättningen betalas ut av länsstyrelserna kalenderårsvis i efterskott. För kostnader för genomgångsbostäder kan kommunerna få ersättning av invandrarverket i stället för från länsstyrelserna, om bostads- och utrustningskostnaderna inte redovisas som socialbidrag individuellt för varje asylsökande.

Utöver den statliga ersättningen för de faktiska kostnaderna för bostad och uppehälle får kommunerna också ett schablonberäknat bidrag för varje asylsökande eller flykting man tar emot. Detta schablonbidrag är avsett att täcka övriga kommunala kostnader för att ta emot asylsökande och flyktingar. Schablonbidragen betalas ut av invandrarverket.

Asylsökande har rätt till akut sjukvård när de vistas i en kommun. Det ankommer på vederbörande sjukvårdshuvudman, dvs. landstingskommun

eller kommun som inte ingår i någon landstingskommun, att erbjuda denna vård. Kostnaderna ersätts av staten enligt riksavtalet för hälso- och sjukvård.

Kostnader för biståndet

De totala kostnaderna för förläggningsverksamheten var ca 540 milj. kr. budgetåret 1986/87. Därav utgjorde ca 330 milj. kr. kostnader för kost, logi, personlig utrustning och kontanta bidrag till asylsökande och flyktingar.

Under budgetåret 1986/87 var de totala statliga kostnaderna för ersättning till kommuner för flyktingmottagande ca 1,2 miljarder kr. Därav var 830 milj. kr. ersättning för kostnader för socialbidrag. Ca 50 milj. kr. var ersättning för genomgångsbostäder.

Det är inte möjligt att från redovisningen få fram hur stor del av kostnaderna för förläggningar och socialbidrag som faller på asylsökande resp. flyktingar. Vad gäller förläggningskostnaderna torde dock minst 75 procent avse asylsökande. Vad gäller kommunernas socialbidragskostnader visade en undersökning år 1980 att ca 65 procent av de kostnader som ersattes av staten avsåg asylsökande. Andelen torde dock vara mindre i dag eftersom socialbidragskostnaderna för flyktingar numera ersätts i tre år i stället för två år och eftersom asylsökande i ökad utsträckning tas emot på förläggning.

Asylärendeutredningen (A 1987:02, se vidare avsnitt 2.3) hävdar att de totala kostnaderna för bostad, ekonomisk hjälp, sjukvård och andra åtgärder för asylsökande under väntetiden för närvarande kan uppskattas till ca 750 milj. kr. per år.

Utvecklingen av mottagandet av asylsökande under de senaste åren

Sedan det nya systemet för att ta emot asylsökande och flyktingar infördes den 1 januari 1985 har antalet asylsökande varit väsentligt högre än vad som beräknades innan reformen genomfördes. De ca 5 000 kommunplatser per år som beräknades vara tillräckliga för att genomföra det nya systemet har inte räckt. Under år 1985 sökte ca 14 000 personer, inklusive barn, asyl i Sverige. Under år 1986 var antalet asylsökande närmare 15 000. År 1985 tog 137 kommuner emot flyktingar och asylsökande enligt överenskomst med invandrarverket. År 1986 togs asylsökande och flyktingar emot i 197 kommuner.

Trots att allt flera kommuner har engagerats i mottagningen av asylsökande och flyktingar har det på grund av det ökade antalet asylsökande varit nödvändigt att väsentligt öka förläggningskapaciteten.

Det mål som angavs i prop. 1983/84:124 är att förläggningvistelsen inte skall överstiga fyra veckor. Det stora antalet asylsökande och svårigheter att snabbt få fram kommunplatser i tillräcklig omfattning har dock tvingat fram väsentligt längre förläggningstider. Den genomsnittliga vistelsetiden på förläggning var under år 1986 ca fyra månader. För närvarande räknar invandrarverket med att en asylsökande normalt vistas på en s. k.

slussförläggning i ca två månader och därefter ca fem månader på en s. k. utredningsförläggning, innan han eller hon kan flytta till en kommun.

En viktig orsak till att asylsökande och flyktingar inte kan flytta ut i kommunerna i önskvärd takt är att det råder stor brist på bostäder i många kommuner. Bristen på bostäder i de kommuner som tar emot ett stort antal personer som söker asyl efter inresan i Sverige har också inneburit att en allt större andel av dessa asylsökande hänvisas till förläggning under väntetiden. Under år 1986 togs ca 2 300 utlänningar som sökt asyl efter en kortare tids vistelse i en kommun emot på förläggning. Totalt togs under år 1986 ca 70 procent av alla asylsökande om hand på förläggning under någon tid.

I Stockholm och en del andra kommuner har med hänsyn till bristen på bostäder antagits riktlinjer för mottagandet av asylsökande. Dessa innebär bl. a. att endast de asylsökande som har nära anhöriga i kommunen eller har andra särskilda skäl, t. ex. behov av medicinsk specialistvård, tas emot i kommunen. Övriga hänvisas till förläggning, även om de önskar stanna i kommunen.

Det förekommer att asylsökande inte accepterar att placeras på en förläggning utan stannar i den kommun där de för tillfället vistas. I sådana fall begär de ibland också socialbidrag för sin försörjning och hjälp att skaffa bostad av vistelsekommunen. Normalt beviljar dock inte vistelsekommunen bistånd i dessa situationer med motiveringen att behoven kan tillgodoses genom inkvartering på förläggning. Att denna tolkning av socialtjänstlagens biståndsbestämmelser är riktig har bekräftats av regeringsrätten. I en dom den 27 februari 1987 (mål nr 4805-1985) fastslår regeringsrätten att den asylsökandes behov av bistånd i regel får anses tillgodosett, i den mening som avses i 6 § socialtjänstlagen, genom att han eller hon tillhandahålls plats i en utredningsförläggning, men att särskilda omständigheter, såsom en mycket nära familjeanknytning i vistelsekommunen, kan föranleda en annan bedömning.

Det ökande antalet asylsökande och problemen med bostäder i vissa kommuner har också inneburit att det varit svårt att tillgodose den enskildes önskemål när han eller hon skall flytta från en förläggning till en kommun. I storstäderna har det varit svårt att ta emot något större antal personer från förläggningar eftersom en stor del av mottagningskapaciteten har fått tas i anspråk för de asylsökande som rest in direkt till kommunen och som har haft särskilda skäl för att stanna där. Samtidigt vill många asylsökande till storstäderna, bl. a. för att det där ofta finns många landsmän. Många asylsökande kommer också från någon stor stad i sitt hemland.

Individuella hänsyn tas självfallet så långt möjligt vid utflyttning från en förläggning. I vissa fall, särskilt när det gäller större kommuner, kan dock bara personer med mycket starka skäl för en placering i en viss kommun få sina önskemål tillgodosedda. Det förekommer att asylsökande, som inte fått sina önskemål om kommunplacering tillgodosedda, på egen hand beger sig till en annan kommun än den i vilken de anvisats plats och där söker hjälp med bostad och försörjning. Med hänsyn till vad som har uttalats av regeringsrätten i den nyss nämnda domen, torde vistelsekommunen även i

Förläggningsverksamheten struktureras om

Det ökade antalet asylsökande har lett till långa väntetider i asylärenden trots att myndigheternas resurser för handläggning har förstärkts successivt. Hos såväl polisen och invandrarverket som inom regeringskansliet är handläggningstiderna för närvarande väsentligt längre än enligt de mål som har angetts i prop. (1983/84:144) om invandrings- och flyktingpolitiken. Enligt uppskattningar som asylärendeutredningen gjort, kan väntetiden från det ansökan görs till dess invandrarverket fattar beslut för närvarande anges till i genomsnitt ca sju månader. Variationerna i handläggningstid är dock stora. I huvuddelen av de ärenden i vilka invandrarverket fattar bifallsbeslut är den totala väntetiden 4-5 månader. Därav avser den största delen av tiden ofta väntan på att polisens utredning skall genomföras. I ca 25 procent av alla asylärenden som har avgjorts under det senaste halvåret har å andra sidan enbart invandrarverkets handläggningstid varit längre än sex månader. Tillsammans med väntetiden hos polisen blir det en väntetid på ca nio månader tills invandrarverket fattar beslut.

Särskilt långa är väntetiderna i ärenden där invandrarverket beslutar att avslå ansökan och att utvisa den sökande och där denne sedan överklagar beslutet till regeringen. Väntetiden från det ansökan görs till dess regeringen meddelar sitt beslut överstiger i dag ofta ett år. Inte sällan uppgår tiden till mer än ett och ett halvt år. Betydligt längre totala väntetider förekommer också. Handläggningstiderna hos regeringen har dock minskat väsentligt i de ärenden som kommit in efter den 1 juli 1986.

Det ökade antalet asylsökande har inte bara påverkat myndigheternas handläggningstider. Det har också lett till att vistelsetiderna på förläggning och behovet av förläggningsplatser har ökat. I slutet av år 1986 var ca 5 600 personer inkvarterade på förläggningar och slussar. Det var mer än en fördubbling sedan juni samma år. Under år 1987 har antalet inkvarterade på invandrarverkets förläggningar och slussar fortsatt att öka. De uppgick den 1 november 1987 till ca 8 000. Av dessa 8 000 var 1 300 förlagda till permanenta förläggningar och 350 till permanenta slussar. Resten var förlagda till tillfälliga slussar och förläggningar.

De långa handläggningstiderna i asylärenden är ett mycket allvarligt problem. Framför allt medför de stora påfrestningar för dem som söker asyl. Långa handläggningstider medför även betydande kostnader för samhället.

Regeringen har vidtagit en rad åtgärder för att få ner handläggningstiderna. Personalresurserna hos polisen, invandrarverket och i regeringskansliet har förstärkts. En arbetsgrupp inom regeringskansliet har lämnat vissa förslag i fråga om polisens handläggning av asylärenden. Bl. a. har föreslagits att utredningen i asylärenden skall koncentreras till några få förläggningar i syfte att förkorta handläggningstiderna.

Rikspolisstyrelsen och invandrarverket fick år 1986 i uppdrag att utveckla dessa förslag. I en rapport den 11 mars 1987 föreslår de båda myndighe-

terna gemensamt en ny organisation av förläggningsverksamheten. Förslaget innebär att polisens asylutredningar i så stor utsträckning som möjligt skall koncentreras till tre stora utredningsförläggningar eller utredningsslussar där polisen förfogar över så stora utredningsresurser att alla asylutredningar kan genomföras inom några veckor. Tanken är att i princip alla asylärenden skall utredas på dessa utredningsslussar, oavsett om den asylsökande har sökt asyl vid inresan eller efter en tids vistelse i landet. Fördelen med en sådan modell är bl.a. att det blir möjligt att utnyttja polisens resurser kontinuerligt och jämnt. Den skapar förutsättningar för en rationell och snabb handläggning. Kvaliteten på asylutredningarna bör också bli högre genom att flertalet utredningar kommer att genomföras av utredare som huvudsakligen sysslar med denna verksamhet. En koncentration av verksamheten innebär också andra fördelar, t. ex. när det gäller att skaffa tolkar.

När polisens utredning är slutförd skall, enligt planerna, den asylsökande snarast lämna utredningsslussen och placeras på en annan förläggning, såvida det inte är möjligt att redan då ta emot vederbörande i en kommun. Fortsatt förläggningstvistelse – på en annan förläggning – sedan polisens första utredning är klar torde dock, med nuvarande antal asylsökande, i flertalet fall vara nödvändig innan placering i en kommun kan ske. Skälet till detta är främst att kommunerna behöver tid för att få fram bostäder. En viss tids förläggningstvistelse, där varje asylsökandens bakgrund och särskilda behov vid mottagande i Sverige utreds, är också i många fall en förutsättning för att de asylsökande skall kunna anvisas plats i lämpliga kommuner.

Som ett första steg mot den förordade förläggningsorganisationen har en ny utredningssluss med 250 platser inrättats i Carlslund i Upplands Väsby den 1 juli 1987. Verksamheten där kom igång den 1 oktober samma år. Den nuvarande utredningsförläggningen i Flen har också utökat sin verksamhet vid ett annex i Hälleforsnäs.

Utredningsslussen i Carlslund utnyttjas i första hand för de utlänningar som söker asyl på Arlanda. Den är dimensionerad på ett sådant sätt att de asylsökande som reser in via Arlanda skall hinna utredas av polisen inom två veckor. Därefter skall de placeras i en annan förläggning.

2.3 Pågående utredningsarbete

Regeringen tillsatte i februari 1987 två utredningar med uppdrag att utreda bl.a. möjligheten att förkorta handläggningstiderna i asylärenden (Dir. 1987:3 och 4). En av utredningarna (A 1987:01) skall göra en i första hand teknisk översyn av utlänningslagen. Den andra utredningen, asylärendeutredningen, skall se över organisation och rutiner för handläggningen av asylärenden. Målet bör enligt direktiven bl.a. vara en handläggningstid som inte överstiger två månader från ansökningsdagen till dess invandrarverket fattar beslut och två månader för regeringens prövning av ärendet, i de fall invandrarverket har meddelat ett avvisnings- eller utvisningsbeslut och den asylsökande överklagar detta.

Asylärendeutredningen lämnade i juni 1987 en delrapport (Ds A 1987:3)

Kortare väntetider i asylärenden med bl. a. principförslag till en ny organisation för handläggning av asylärenden och mottagande av asylsökande. Principförslaget, som i stora drag överensstämmer med förslaget i den tidigare nämnda rapporten från rikspolisstyrelsen och invandrarverket, innebär i korthet följande.

En asylsökande bör normalt hänvisas till en utredningssluss för att där genomgå asylutredning. Utöver Carlslund och Hälleforsnäs skall ytterligare en utredningssluss inrättas så snart som möjligt. Till dessa tre utredningsslussar skall huvuddelen av polisens utredningsresurser koncentreras. Utredningsslussarna skall vara dimensionerade så att polisens utredning skall kunna genomföras inom två veckor. När polisens asylutredning är slutförd skall den asylsökande utan dröjsmål anvisas bostad på annat håll än vid utredningsslussen. Invandrarverkets tillståndsprovning skall organiseras så att tillståndsbeslut i klara ärenden skall kunna fattas i direkt anslutning till polisens utredning. Detta förutsätter enligt utredningen att beslutsfattare från invandrarverket finns på utredningsslussarna. I ärenden som inte är möjliga att avgöra redan vid utredningsslussen skall invandrarverket kunna fatta beslut inom sex veckor från det att polisens utredning är slutförd.

Utredningen förutsätter att regeringen skall fatta beslut i överklagade ärenden inom två månader från det att ärendet har kommit in till regeringen.

En asylsökande som inte har en bostad ordnad hos någon nära anhörig bör, enligt utredningen, inkvarteras på förläggning till dess att frågan om han eller hon får stanna i landet är slutgiltigt avgjord.

I anslutning till principförslagen föreslår utredningen vissa åtgärder som bl. a. syftar till att åstadkomma en bättre flexibilitet vid framtida variationer i antalet asylsökande. Bl. a. föreslås förbättrad statistik- och prognosverksamhet. Vidare föreslås en översyn av invandrarverkets hela organisation. Regeringen beslutade den 22 oktober 1987 att låta företa en sådan översyn.

Asylärendeutredningen har nyligen överlämnat sin slutrapport (SOU 1988:2) Kortare väntan. Den innehåller mera detaljerade förslag till organisatoriska och administrativa förändringar med utgångspunkt i principförslagen.

Även utredningen för översyn av utlänningslagen har nyligen överlämnat sitt betänkande (SOU 1988:1) Översyn av utlänningslagen.

2.4 Behovet av förändringar i biståndssystemet

För att lättare uppnå målen för flyktingpolitiken, bl. a. att skapa möjligheter för de asylsökande att få ett bra liv i Sverige, fordras att insatserna under utredningstiden kan planeras och styras. Biståndet till de asylsökande styrs för närvarande av olika regelsystem. Det är inte enhetligt utan varierar beroende på om den asylsökande vistas på en förläggning eller i en kommun. Nivån kan dessutom variera mellan olika kommuner.

För asylsökande som är inkvarterade på förläggningar beslutar invandrarverket om stöd enligt sina interna anvisningar. Det stora antalet asylsökande

kande och de under senare år allt längre vistelsetiderna på förläggningar innebär sålunda att många asylsökande under lång tids förläggningsvistelse får bistånd enligt principer som helt grundar sig på beslut av en myndighet och inte är författningsreglerat. Inte minst på grund av den omfattning som verksamheten fått kan det lämpliga i att vidmakthålla en sådan ordning sättas i fråga.

Asylsökande som är inkvarterade av en kommun får hjälp till sitt uppehälle i form av socialbidrag enligt samma normer som för andra kommuninvånare.

Socialbidragen är socialpolitikens yttersta skyddsnät. Detta är främst tänkt att vara en tillfällig hjälp. Socialbidrag lämnas, om den enskilde inte kan få sin försörjning tryggad genom egen förvärvsinkomst, genom generella trygghetsanordningar eller på annat sätt. Rätten till socialbidrag skall därför alltid prövas individuellt. En relativt ingående bedömning föregår ett beslut om socialbidrag, varvid alltid prövas behovet och många gånger också vilka utgifter som kan godkännas. Även om kommunerna numera tillämpar s. k. bruttonormer vid bedömningen, så är dessa enbart ett hjälpmedel som aldrig får tillämpas som en absolut gräns när det gäller att bestämma rätten till bidrag. Den enskildes situation kan motivera såväl lägre som högre bidragsbelopp än vad de av kommunen antagna vägledande socialbidragsnormernas nivåer anger. Det är således fortfarande fråga om en ingående behovsprövning varje gång som bidrag skall beslutas.

Det finns mot den bakgrunden starka skäl att sätta i fråga om socialbidragen skall utgöra stödformen för de asylsökande. Denna grupp behöver så gott som undantagslöst ekonomiskt stöd eftersom de sällan har någon annan försörjningskälla. De får inte förvärvsarbeta och har inte kvalificerat sig för förmåner från socialförsäkringen. De behöver således generellt sett ett ekonomiskt stöd. Därtill kommer att deras behov är likartade. Det rör sig under denna första tid om stöd främst till uppehälle och en tillfällig bostad medan deras ansökan prövas. Till skillnad från andra socialbidragstagare är det inte fråga om att för denna grupp göra en avräkning i förhållande till andra inkomster eller att göra en mer ingående beräkning av utgifter vid sidan av normen, t. ex. för resor, hemutrustning etc.

Stödet till de asylsökande har alltså principiellt sett mera gemensamt med generella stödformer än med individuella. Det borde därför kunna schabloniseras i hög grad. Genom att gå över till ett generellt system skulle det också vara möjligt att undvika onödig administration och ett tungrott förfarande.

Sammanfattningsvis anser jag att stödet till de asylsökande i princip bör kopplas bort från socialtjänstlagen och i stället ges enligt andra, mera generella regler.

Mitt förslag: Ett enhetligt system för bistånd åt utlänningar som söker uppehållstillstånd här i landet och vistas här under den tid ansökan prövas införas genom en särskild lag om bistånd åt asylsökande m. fl.

Promemorians förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. Förslaget avstyrks helt av *länsrätten i Göteborgs och Bohus län* och *Svenska Flyktingrådet*. I flera remissvar framhålls att det är bra om stödet till de asylsökande blir lagreglerat. Ett enhetligt system för ersättning blir rättvisare för de asylsökande vars biståndsbehov generellt sett är likartat. Systemet blir vidare enklare att administrera. Förslaget bör enligt remissinstanserna bidra till att handläggningstiderna för asylansökningar minskar och att en planerad mottagning av asylsökande i olika kommuner åstadkoms.

Skälen för mitt förslag: Förslaget om att införa en ny stödform för asylsökande och andra utlänningar som söker uppehållstillstånd och vistas här i landet under den tid ansökan prövas har sålunda fått stöd från en helt överväldigande majoritet av remissinstanserna. Som jag redovisat i föregående avsnitt föreligger också principiellt sett mycket starka skäl för att införa ett enhetligt biståndssystem.

De personer det här är fråga om bör alltså få sin materiella tillvaro tryggad enligt särskilda mera generella regler och i princip kopplas bort från socialtjänstlagens bestämmelser. Enligt min mening innebär denna lösning inte, som länsrätten i Göteborgs och Bohus län och Svenska Flyktingrådet anför, någon negativ särbehandling av de asylsökande. Tvärtom förbättrar det förslagna systemet möjligheterna till en väl planerad mottagning av dem.

Mitt förslag: Rätten till bistånd skall i princip tillkomma alla asylsökande som vistas i en statlig förläggning för asylsökande eller i en kommun till vilken de har anvisats av invandrarverket. Även asylsökande som har stark familjeanknytning till en annan kommun eller har andra synnerliga skäl att vistas där skall ha rätt till stöd. Bistånd skall kunna ges också vid tillfällig vistelse i en kommun medan den asylsökande väntar på att anvisas plats på en förläggning eller i en annan kommun. Även andra utlänningar som sökt uppehållstillstånd efter inresan och av särskilda skäl får vänta här i landet på beslut skall omfattas av lagen. Rätt till bistånd skall också tillkomma utlänningens medföljande barn under 16 år, även om dessa inte själva är att anse som asylsökande. Rätten till bistånd skall upphöra då asylärendet slutligt avgjorts. Utlänningen skall dock ha rätt till bistånd under den tid som erfordras för att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Rätten till bistånd skall alltid upphöra när utlänningen lämnar landet.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag. I promemorian föreslås dock att rätt till bistånd enligt lagen skall föreligga så länge förläggningvistelsen består även om uppehållstillstånd meddelas.

Remissinstanserna: Förslaget godtas av de flesta remissinstanserna. Några är emellertid tveksamma eller avvisande till att enligt huvudregeln knyta rätten till bistånd till att den asylsökande vistas på en statlig förläggning eller i en anvisad kommun. *Socialstyrelsen* och *Sveriges advokatsamfund* anser att stödsystemet endast bör omfatta asylsökande som vistas på förläggning.

Skälen för mitt förslag: Som huvudregel gäller sedan den 1 april 1981 att utlänningar som önskar bosätta sig i Sverige är skyldiga att ha uppehållstillstånd ordnat före inresan. Undantagna från denna huvudregel är endast asylsökande, den som avser att förera sig med en nära familjemedlem som är stadigvarande bosatt i Sverige och tidigare har sammanlevt med denne utom riket (s. k. anknytningsfall) samt den som av något annat skäl av synnerlig vikt bör tillåtas resa in. Om en utlänning har rest in utan uppehållstillstånd, t. ex. som turist, och efter en tids vistelse här i landet vill söka uppehållstillstånd för bosättning av andra skäl än de nyss nämnda, skall han eller hon lämna landet för att få göra en sådan ansökan och vänta på beslut i ärendet utomlands.

Vid sidan av de asylsökande är det således i huvudsak nära anhöriga till personer som redan är bosatta här som har rätt att söka uppehållstillstånd efter inresan och vänta på beslut här i landet. Det rör sig i första hand om nära familjemedlemmar som har inkvartering ordnad och kanske inte heller behöver något annat särskilt stöd av samhället. Om de emellertid behöver ekonomisk och annan hjälp under väntetiden, bör de av praktiska skäl få det efter samma regler som asylsökande. Dessa personer har för närvarande i sådana situationer rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen och

staten ersätter kommunernas kostnader för utgivet socialbidrag. Genom att inlemma även dessa personer i ett särskilt stödsystem erhålls samma ekonomiska grundtrygghet för alla som väntar på beslut i fråga om uppehållstillstånd. Genom att i princip bryta ut även denna kategori hjälpsökande ur socialtjänstlagen kan också systemet för statlig ersättning till kommunerna för ekonomisk hjälp konstrueras på ett sådant sätt att ersättning för hjälp till personer som saknar uppehållstillstånd endast lämnas om det är fråga om hjälp som har lämnats enligt den särskilda lagen. Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen till personer som saknar uppehållstillstånd bör således i princip inte ersättas av staten i framtiden. Jag återkommer till detta senare.

Asylärendeutredningen och rikspolisstyrelsen (RPS) anser att även den som fått uppehållstillstånd och som vistas på förläggning i avvaktan på utplacering i en kommun bör omfattas av lagen. Genom en sådan ordning skulle även kvotflyktingar inbegripas i stödsystemet.

De skäl som jag har redovisat för att införa ett nytt system för bistånd åt asylsökande är delvis giltiga även i fråga om flyktingar som har beviljats uppehållstillstånd. Dessa har som regel också ett behov av ekonomiskt stöd av samhället under den första tiden efter det att de har beviljats uppehållstillstånd då de läser svenska och på annat sätt får sin introduktion i det svenska samhället. Starka skäl talar emellertid enligt min mening mot att inkludera dem som har fått tillstånd att stanna i Sverige i ett nytt biståndssystem. De har exempelvis samma rätt som andra att ta arbete för sin försörjning – låt vara att de inledningsvis ofta har svårigheter därvidlag. Deras stödbehov är därför i princip individuellt och inte generellt. Det finns inte heller samma skäl för särskilda anordningar för hemutrustning och dylikt, just på grund av att de har fått rätt att stanna i Sverige. En annan sak är att man i framtiden skulle kunna överväga andra former för detta stöd. Dessutom är det praktiskt att ha en klar och tydlig gräns för när rätten till den nya stödformen upphör, nämligen när frågan om rätten att stanna i landet slutligt avgjorts.

Det förslag till nytt stödsystem som redovisas i det följande är därför begränsat till att gälla utlänningar som ännu inte har fått sin ansökan om uppehållstillstånd slutligt prövad.

Den nya lagen bör alltså utformas så att rätten till bistånd blir beroende av att den asylsökande vistas antingen på en förläggning eller i en kommun där han eller hon har anvisats plats. Ett starkt motiv är som tidigare nämnts en önskan att koncentrera polisens asylutredningar till några få stora utredningsslussar i syfte att åstadkomma kortare handläggningstider. Även bristen på bostäder på vissa håll och strävandena att motverka en alltför stor koncentration av asylsökande till storstäderna motiverar att reglerna för bistånd åt asylsökande knyts till att de under väntetiden vistas på en plats där det finns resurser och möjligheter att planera mottagandet för dem. Därigenom ökar förutsättningarna för att ge dem som får tillstånd att stanna i Sverige ett bra mottagande. Vidare kan samhällets tillgängliga resurser utnyttjas på ett bättre sätt vilket är en viktig förutsättning för att även i fortsättningen kunna hålla mottagningen på en både kvantitativt och kvalitativt hög nivå. För att det skall vara möjligt att tidsmässigt begränsa

vistelsen på förläggning för flyktingar som har beviljats uppehållstillstånd är det rimligt att asylsökande, som inte har synnerliga skäl för att vistas i en viss kommun under den tid asylansökningen prövas, får acceptera att de inte kan tas emot var helst de önskar och där få stöd av samhället till bostad och uppehälle.

Några remissinstanser, t. ex. *diskrimineringsombudsmannen* och *socialstyrelsen*, anför att förslaget kan medföra inskränkningar i de asylsökandes rörelsefrihet och därmed vara oförenligt med regeringsformen och vissa internationella konventioner som Sverige har tillträtt. Härvid hänvisas till dels artikel 26 i flyktingkonventionen, dels artikel 12 i FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter från den 16 december 1966 och dels fjärde tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter från den 16 september 1963, om rätt för den enskilde att röra sig fritt och fritt välja bosättningsort.

Med anledning av dessa remissvar vill jag betona att avsikten med det nya stödsystemet inte är att inskränka den enskildes rätt att röra sig fritt och att vistas var han eller hon vill. Något förbud i detta hänseende innehåller följaktligen inte den föreslagna lagen. Vad förslaget gäller är i stället rätten för de asylsökande och de övriga utlänningar som omfattas av lagen att fortlöpande få sin försörjning tryggad av samhället under den tillfälliga och förhoppningsvis kortvariga vistelsen på en förläggning eller i en anvisad kommun innan frågan om uppehållstillstånd avgjorts. Trots att det sålunda inte är fråga om att begränsa rörelsefriheten kommer jag i det följande närmare att redovisa min ståndpunkt rörande tillämpningen av de av remissinstanserna åberopade bestämmelserna och konventionsartiklarna.

Vad först gäller regeringsformen torde den bestämmelse som åsyftas vara 2 kap. 8 §. Den frihet att förflytta sig inom riket som tillförsäkras den enskilde genom denna bestämmelse gäller endast svenska medborgare och inte utlänningar. Bestämmelsen är därför inte tillämplig i detta sammanhang.

Den av remissinstanserna berörda artikeln i flyktingkonventionen avser flyktingar. En asylsökandes eventuella flyktingstatus avgörs först när frågan om uppehållstillstånd prövas. Härtill kommer att inskränkningar i flyktingars rätt att välja vistelseort och att röra sig fritt enligt artikeln får tillämpas under förutsättning att de är stadgade för utlänningar i allmänhet under motsvarande förhållanden. I den mån de asylsökande skall anses omfattade av konventionen är därför enligt min mening lagförslaget i allt fall förenligt med konventionsartikeln.

De två andra konventionsartiklarna som åberopas av några av remissinstanserna gäller den som "lagligen" uppehåller sig i riket. Innebörden av begreppet lagligen i detta sammanhang är inte entydig. Under den tid som ansökan om uppehållstillstånd prövas får exempelvis den asylsökande vara här och vänta på besked, men något tillstånd för honom eller henne att uppehålla sig i landet har inte beviljats. Enligt min mening får det dock antas att en asylsökande trots det omfattas av konventionsartiklarna. Som jag tidigare betonat är det emellertid inte fråga om att inskränka rörelsefriheten för dessa personer utan vad det gäller är i stället deras rätt till en

tryggad försörjning medan ärendet om uppehållstillstånd prövas. Om denna rätt skulle vara oberoende av ett nödvändigt planerat mottagande av de asylsökande, skulle det försämra våra möjligheter att även fortsättningsvis bedriva en ambitiös flyktingpolitik. Målen för flyktingpolitiken skulle inte kunna upprätthållas. Handläggningstiderna skulle inte kunna förkortas. Allt detta skulle hårdast drabba de asylsökande själva. Att i ovisshet behöva gå och vänta under lång tid på ett myndighetsbeslut som gäller frågor som har avgörande betydelse för den enskilde människans personliga förhållanden kan förorsaka otrygghet och lidande. Frågan om ett planerat mottagande handlar därför i hög grad om de asylsökandes rättssäkerhet.

Det bör slutligen noteras att rätten till rörelsefrihet enligt de angivna konventionsartiklarna får inskränkas i vissa fall däribland för skyddande av annans fri- och rättigheter. Artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till Europarådskonventionen anses dessutom innebära, att det är möjligt att inskränka en utlännings rätt att uppehålla sig i riket till viss del av statsterritoriet, om inskränkningen tillgodoser ett berättigat intresse.

Mot den nu angivna bakgrunden är det enligt min mening helt klart att lagen med hänsyn till sitt syfte är förenlig med de nu berörda konventionerna.

Som huvudregel bör som tidigare nämnts gälla att en asylsökande, för att han eller hon skall ha rätt att få bistånd till sin försörjning under väntetiden, skall bo på en förläggning eller i en kommun där bostad har anvisats. Asylsökande bör normalt inkvarteras på en utredningssluss eller utredningsförläggning under den tid polisens asylutredning genomförs och sedan anvisas plats på en annan förläggning i väntan på beslut. I vissa fall kan plats i stället anvisas i en kommun. Om en utlänning inte kan beredas plats på en förläggning omedelbart när han eller hon har sökt asyl och således tillfälligt vistas i en icke anvisad kommun, bör den nya lagens biståndsbestämmelser kunna tillämpas också innan han eller hon kan tas emot på en förläggning. Vad här avses är en eller ett par natters inkvartering i en kommun innan mottagandet praktiskt kan ordnas. Bestämmelsen om bistånd vid tillfällig vistelse i en kommun förutsätts dock få en restriktiv tillämpning.

En asylsökande som har en make eller maka eller någon annan mycket nära anhörig som redan är bosatt i en kommun bör som regel tas emot i denna kommun under väntetiden och ha rätt att få bistånd där. Det gäller även om själva utredningen om uppehållstillstånd görs på en utredningssluss. Även i övrigt bör vissa undantag kunna göras från huvudregeln att en asylsökande skall vara inkvarterad på en förläggning under asylutredningen för att bistånd skall ges. Det gäller t. ex. personer som av medicinska skäl bör tas om hand på annat håll. Också vid den fortsatta placeringen under väntetiden bör särskilda omständigheter av medicinsk och social natur beaktas när bostad anvisas. Som regel bör alla asylsökande – om de så önskar – placeras där det finns landsmän som de kan kommunicera med. Om placeringen sker efter dessa riktlinjer, är det rimligt att rätten till fortsatt ekonomisk hjälp är knuten till den förläggning eller kommun där man har anvisats bostad under väntetiden. Undantagsvis, om det finns

synnerliga skäl, bör asylsökande som anvisats plats på en förläggning eller i en viss kommun kunna beviljas bistånd även i en annan kommun.

Med hänsyn till att det nya stödsystemet avser asylsökande och andra utlänningar som här i landet söker uppehållstillstånd bör bidragsrätten för den enskilde upphöra då asylärendet är slutligt avgjort. Bistånd bör dock kunna ges under verkställighetsskedet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Jag förutsätter härvid att sådana beslut verkställs utan onödigt dröjsmål. Jag återkommer till dessa frågor i specialmotiveringen (5 §).

2.7 Stödformerna

Mitt förslag: Bistånd enligt det nya stödsystemet skall kunna lämnas i form av kostnadsfri bostad, dagbidrag och särskilt bidrag. Bostadsstödet skall i princip utgöras av logi i en statlig förläggning eller, om en plats har anvisats i en kommun, i en genomgångsbostad i kommunen. Om det saknas sådana bostäder eller annars finns synnerliga skäl, skall dock stöd kunna ges också för annat boende. Den som behöver det skall ha rätt till ekonomiskt bistånd till sin dagliga livsföring i form av dagbidrag. Dagbidraget skall tillförsäkra den asylsökande en skälig levnadsnivå och vara kopplat till basbeloppet. Utöver kostnadsfri bostad och dagbidrag kan den enskilde ha rätt till bidrag för vissa särskilda behov, om han eller hon saknar egna medel. Sådant bidrag skall dock lämnas endast om det bedöms vara nödvändigt för utlänningens livsföring eller för att utreda ärendet om uppehållstillstånd.

Promemorians förslag: Överensstämmer i princip med mitt förslag. I promemorian föreslås dock att dagbidraget kopplas till existensminimum och att det särskilda bidraget endast skall lämnas om det bedöms vara av synnerlig vikt för utlänningens livsföring.

Remissinstanserna: De föreslagna former av bistånd godtas i huvudsak. Delade meningar råder dock om vilka behov som stödet bör tillgodose och hur generös bedömningen bör vara. Flera remissinstanser, däribland *statens invandrarverk*, anser att förslaget till den del det gäller det särskilda bidraget är alltför restriktivt. *Diskrimineringsombudsmannen*, *asylärendeutredningen* och *Stockholms stifts invandrarkommitté* anser att det särskilda bidraget bör täcka också den asylsökandes kostnader för kontakter, exempelvis resor, med sitt offentliga biträde. Flera remissinstanser är tveksamma till förslaget att koppla dagbidraget till existensminimum. Från några håll, bl. a. *socialstyrelsen*, framförs att basbeloppet vore en lämpligare norm för bidraget.

Skälen för mitt förslag: Med anledning av att det från flera remissinstansers sida uttrycks farhågor för att det föreslagna biståndssystemet inte skulle täcka de asylsökandes behov och t. o. m. leda till försämrade villkor för dem, vill jag betona att meningen med det nya stödsystemet är att de asylsökandes försörjning helt skall tryggas under den tid som ansökan

prövas. Detta skall ske genom att de som har behov därav tillförsäkras kostnadsfritt logi, dagbidrag och i vissa fall bistånd för särskilda behov.

En asylsökande som saknar egen bostad bör ha rätt att utan kostnad få logi i en statlig förläggning under den tid de väntar på beslut i frågan om uppehållstillstånd. Den som har anvisats plats i en kommun och inte har bostad hos en anhörig eller någon annan i kommunen, bör ha rätt till logi i en genomgångsbostad. En genomgångsbostad bör vara basmöblerad och försedd med annan nödvändig hemutrustning. Den asylsökande skall inte, som hittills, kunna få möbler eller annan utrustning till lägenheten med äganderätt. Genom att generellt använda basmöblerade genomgångslägenheter vid inkvartering av asylsökande i kommuner blir hjälpen till asylsökande mer enhetlig än för närvarande. Om bostaden upplåts och utrustas i denna form, framstår det också klarare för den enskilde att det inte är fråga om en permanent bosättning så länge inte uppehållstillstånd har beviljats. Att generellt utnyttja möblerade genomgångslägenheter innebär också att kostnaderna kan begränsas genom att samma möbler och utrustning kan användas för mer än en asylsökande.

Svenska Kommunförbundet hävdar att begreppet genomgångsbostad bör undvikas i lagtexten eftersom kommunerna sinsemellan och över tiden har mycket olika förutsättningar att ordna bostäder för bl. a. asylsökande.

Jag delar inte denna uppfattning utan anser att det är viktigt att det redan i lagtexten slås fast att inkvartering i kommunerna i första hand skall ske i genomgångsbostäder. I den mån inte tillräckligt antal sådana finns i en kommun måste dock de asylsökande inkvarteras tillfälligt i annat logi. Jag återkommer senare till denna fråga.

För den som beviljas uppehållstillstånd blir situationen en annan. Han eller hon bör så snart som möjligt erbjudas en permanent bostad och få hjälp i någon form till egna möbler och annan hemutrustning. Bl. a. med hänsyn till rådande bostadsbrist i många kommuner kan det emellertid – särskilt om handläggningstiderna blir kortare – vara nödvändigt för en del flyktingar att bo kvar i en genomgångsbostad under viss tid sedan de har beviljats uppehållstillstånd. Sådana flyktingar har i princip samma rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen som andra flyktingar som har beviljats uppehållstillstånd. Behovet av möbler och annan utrustning kan dock – åtminstone till stora delar – anses vara tillgodosett om vederbörande redan förfogar över en basmöblerad lägenhet. I vissa fall kan det vara motiverat att den enskilde tar över möbler och annan utrustning i lägenheten när han beviljas uppehållstillstånd eller får ekonomisk hjälp med stöd av socialtjänstlagen för inköp av ny och kompletterande utrustning. Det gäller speciellt den som kan antas bo kvar länge i bostaden. Som regel torde dock ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen för inköp av möbler etc. inte bli aktuellt att lämna i någon större omfattning förrän flyktingen flyttar från genomgångsbostaden till en annan bostad.

Make/maka och barn till personer som är bosatta i landet bör normalt bo hos den anhörige under väntetiden och bör således inte få någon genomgångslägenhet genom myndigheternas försorg.

Den som behöver det bör ha rätt till ekonomiskt bistånd till sin dagliga livsföring i form av dagbidrag. Dagbidraget bör tillförsäkra den asylsökande en skälig levnadsnivå.

I promemoriaförslaget har dagbidraget kopplats till existensminimum.

Existensminimum används enligt anvisningarna till 50 § kommunalskattelagen (1928:370) för att bedöma en skattskyldigs skatteförmåga och utgör därvid vad han kan anses ha behövt till nödvändigt underhåll för sig själv och för make och oförsörjda barn. Existensminimum i det särskilda fallet bestäms med ledning av normalbelopp för existensminimum som årligen utfärdas av riksskatteverket varvid hänsyn tas till förändringar i konsumentprisindex. Normalbeloppen avser alla vanliga levnadskostnader, utom bostadskostnader, som beräknas särskilt och läggs till normalbeloppen.

Efter en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1987 (SFS 1986:1244) skall barnbidrag inräknas i inkomsten vid bestämning av avdrag för nedsatt skatteförmåga vid existensminimum. Syftet med ändringen var att existensminimumnivån för barn inte skulle påverkas av ändringar av barnbidraget utan helt följa utvecklingen av konsumentprisindex. Existensminimum för barn höjdes samtidigt med ett belopp motsvarande barnbidraget under ett år.

Existensminimum som måttstock har under senare år alltmer kommit att ifrågasättas bl. a. i flera uttalanden från riksdagen (SoU 1986/87:21 s. 17 och SkU 1986/87:15 s. 15 f.). Beslut har fattats om en utredning om reformerad inkomstbeskattning. Enligt direktiven (Dir. 1987:29) skall utredningen bl. a. se över reglerna om existensminimum.

Existensminimum är enligt min mening inte i och för sig olämplig som norm för dagbidrag vad gäller vuxna asylsökande och andra utlänningar som söker uppehållstillstånd. I normalbeloppen ingår t. ex. inte kostnader för möbler och husgeråd. När det gäller barn däremot anser jag inte att det är lämpligt att använda existensminimum som norm. Detta beror inte på, som socialstyrelsen hävdar, att beloppet är beräknat med utgångspunkt från att allmänt barnbidrag utgår. Vid den lagändring som jag tidigare redogjorde för uppräknades ju existensminimum för barn med belopp motsvarande barnbidraget. Orsaken är i stället att beloppet inte är åldersrelaterat. Levnadskostnaderna skiljer sig betydligt mellan barn i olika åldrar. Dagbidraget för barn bör enligt min mening för att motsvara en skälig levnadsnivå vara åldersrelaterat.

Med hänsyn härtill och mot bakgrund av den osäkerhet som råder kring existensminimireglernas utformning i framtiden anser jag att en annan norm bör väljas vid bestämmande av dagbidraget.

Flera remissinstanser anser att dagbidraget bör utgå efter samma normer som kommunernas socialbidrag.

Enligt förslaget till nytt stödsystem skall dagbidraget tillförsäkra utlänningen en skälig levnadsnivå. Detta är samma begrepp som används i 6 § socialtjänstlagen. Förutom att tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå skall socialbidraget utformas så att det stärker hans eller hennes resurser att leva ett självständigt liv. Målet för socialbidraget är således mer långsiktigt än det föreslagna biståndet till asylsökande som ju är av tillfällig karaktär. Detta hindrar emellertid inte att samma utgångspunkt kan användas vid bestämmande av dagbidraget som av socialbidraget.

Kommunernas socialbidragsnormer är i regel uttryckta i procent av

basbeloppet. Jag anser att detsamma bör gälla för dagbidraget enligt den nya lagen. Detta är för övrigt den ordning som i dag gäller enligt invandrarverkets föreskrifter för dagbidrag till asylsökande på förläggning. Genom att koppla dagbidraget till basbeloppet och inte till existensminimum undviker man att de asylsökande framstår som särbehandlade i förhållande till socialbidragsberättigade kommuninvånare.

Utgångspunkten vid bedömningen av vad som är en skälig levnadsnivå blir densamma vid tillämpningen av 6 § socialtjänstlagen och regeln om dagbidrag enligt den nya lagen. En annan sak är att nivån på bidraget inte nödvändigtvis bör vara densamma. Behoven för den som varaktigt finns i Sverige är nämligen i vissa avseenden större än för den vars rätt att stanna här inte är fastlagd. Sålunda behöver exempelvis en asylsökande som bor på förläggning eller i genomgångsbostad inte bistånd till möbler och hemutrustning eftersom sådant redan finns i bostaden. Även andra förhållanden kan motivera en lägre nivå på dagbidraget.

Bland de utlänningar som omfattas av det nya stödsystemet kan det finnas personer som behöver extra bistånd för vissa särskilda behov, företrädesvis av akut karaktär, för att kunna klara att hålla sin livsföring på en skälig nivå. Dessa utlänningar bör för att täcka sådana behov ha rätt till ett särskilt bidrag. Detta skall kunna utgå endast om utlänningen saknar egna medel och ett verkligt behov finns.

Flera remissinstanser vänder sig mot att det särskilda bidraget enligt promemoriaförslaget endast skall lämnas om det bedöms vara av synnerlig vikt. Från några håll påpekas att de i promemorian angivna ändamålen för det särskilda bidraget, exempelvis vinterkläder och glasögon, är att hänföra till det dagliga livets behov och därmed till en skälig levnadsnivå.

Uttrycket synnerlig vikt kan som påpekats av några remissinstanser ge intryck av att det särskilda bidraget bara skall utgå i rena undantagsfall. Jag vill betona att avsikten självklart är att varje asylsökande som behöver t. ex. vinterkläder eller glasögon och som inte genom egna medel kan tillgodose behovet skall ha rätt att få det täckt genom det särskilda bidraget. Uttrycket synnerlig vikt är därför enligt min mening mindre lämpligt att använda i detta sammanhang och bör undvikas. I stället bör det slås fast att det särskilda bidraget endast skall utgå om det bedöms vara nödvändigt för utlänningens livsföring.

Enligt några remissinstanser bör det särskilda bidraget kunna avse en asylsökandes utlägg för kontakter med sitt offentliga biträde, t. ex. resekostnader. För det fall det offentliga biträdet inte har sitt kontor på förläggningssorten eller i den anvisade kommunen, kan det enligt min mening vara rationellt att den asylsökande reser till biträdet i stället för tvärtom. Härigenom minskar risken för tidsutdräkt i asylärendet samtidigt som kostnaderna för samhället blir lägre. Med hänsyn härtill anser jag att en asylsökandes kostnader för resor i samband med besök som görs hos det offentliga biträdet på annan ort bör täckas av det särskilda bidraget. Detta skall självklart endast gälla för resor som är nödvändiga för utredningen av asylärendet.

Som jag tidigare anfört bör dagbidraget och det särskilda bidraget kunna schabloniseras i hög grad. Närmare bestämmelser om bidragen avsågs enligt lagrådsremissen bli meddelade i verkställighetsföreskrifter.

Lagrådet har i denna fråga anfört att det bör framgå direkt av lagen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får fastställa grunder för de belopp med vilka de nu nämnda bidragen utgår.

Med hänsyn till innehållet i 8 kap. 5 § och 7 § 2 p. regeringsformen bör en bestämmelse som den lagrådet föreslagit införas i lagen. Jag ansluter mig därför till lagrådets uppfattning.

2.8 Beslutande myndighet

Mitt förslag: Om utlänningen vistas på en förläggning skall biståndet beslutas och lämnas av invandrarverket. I annat fall skall biståndet beslutas och lämnas av socialnämnden i den kommun där han eller hon vistas.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Remissinstanserna: Förslaget har lämnats utan erinran av remissinstanserna.

Skälen för mitt förslag: När en utlänning vistas i en förläggning bör beslut som rör dennes bistånd meddelas av invandrarverket genom förläggningens personal. I andra fall bör beslut enligt den nya lagen meddelas av socialnämnden i den kommun där utlänningen vistas. Jag återkommer till denna fråga i specialmotiveringen.

2.9 Statlig ersättning till kommunerna

Mitt förslag: Staten skall ersätta kommunerna för lämnat bistånd enligt den nya lagen.

Promemorians förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Förslaget lämnas i huvudsak utan erinran av remissinstanserna. Från flera håll påpekas dock att det nya biståndssystemet inte får leda till att kommunerna drabbas av ytterligare kostnader för flyktingmottagandet. Några remissinstanser, bland dem *Svenska Kommunförbundet*, ifrågasätter om inte invandrarverket bör kunna ta över ansvaret för utbetalningarna och samordna en sådan verksamhet med administrationen av de schablonersättningar som verket betalar ut till vissa kommuner. Utbetalningarna till kommunerna bör enligt remissinstanserna ske oftare än kalenderårsvis i efterskott.

Skälen för mitt förslag: Enligt 3 § socialtjänstlagen har varje kommun det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Enligt 6 § samma lag har den enskilde rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och livsföring i övrigt. Rätten till bistånd inträder emellertid inte om den enskildes behov kan tillgodoses genom egen arbetsinsats eller egna medel eller genom de socialpolitiska trygghetssystemen. Rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen är också

utesluten om den enskildes behov kan tillgodoses genom annan huvudmans försorg. Det är här fråga om exempelvis en landstingskommuns ansvar för sjukvårdsinsatser eller statens kostnadsansvar för kriminalvården. Vad gäller asylsökande har under år 1987 genom den dom från regeringsrätten som jag tidigare nämnde klargjorts att biståndsbehovet i princip är tillgodosett genom att plats tillhandahålls i en utredningsförläggning.

För närvarande har staten kostnadsansvaret för ekonomisk hjälp enligt 6 § socialtjänstlagen till de utlänningar som sökt uppehållstillstånd i Sverige under den tid utlänningens ansökan om uppehållstillstånd prövas. Statlig ersättning lämnas till kommunerna för utgiven hjälp. Statlig ersättning lämnas dock inte om utlänningens ansökan om uppehållstillstånd avser endast en förlängning av ett tidigare tillstånd på i övrigt oförändrade villkor.

Mot bakgrund av att staten för närvarande har ett kostnadsansvar och eftersom det är statliga myndigheter som beslutar om vilka utlänningar som har rätt att vänta i landet och få sina ansökningar om uppehållstillstånd prövade bör enligt min mening bistånd till asylsökande och andra utlänningar som saknar uppehållstillstånd och väntar på beslut även i fortsättningen bekostas av staten.

För asylsökande som är inkvarterade på statliga utredningsföreläggningar bör givetvis staten också ha det direkta ansvaret för utbetalning och administration av bidrag. När det gäller personer som tas emot i kommunerna bör liksom för närvarande socialnämnderna i kommunerna ha det direkta och praktiska ansvaret för att personen i fråga får den hjälp han eller hon har rätt till enligt lagen.

Förslaget innebär att staten ersätter kommunerna för den hjälp som lämnas enligt den nya lagen åt asylsökande och andra utlänningar som söker uppehållstillstånd här på samma sätt som kommunerna för närvarande har rätt till ersättning av staten för ekonomisk hjälp enligt 6 § socialtjänstlagen till dessa personer. Eftersom det nya biståndet därvidlag i princip träder i stället för socialbidrag bör kommunerna inte få ersättning för vad de kan ha gett ut i socialbidrag till en sådan utlänning. Förslaget innebär således att staten i princip inte i några fall ersätter kommunerna för sådant bistånd. Den rätt till ersättning som kommunerna har för bistånd till dem som erhållit uppehållstillstånd påverkas emellertid inte av förslaget.

Flera av de kommuner som yttrar sig över promemorian anser att staten även fortsättningsvis bör utge ersättning för lämnat bistånd enligt socialtjänstlagen till asylsökande och andra utlänningar som söker uppehållstillstånd. Det kan enligt kommunerna i annat fall leda till att kommunerna blir mindre benägna att ta emot asylsökande.

Förslaget skall bidra till en bättre planering av mottagandet av asylsökande och flyktingar. Den som anvisats plats i en kommun inom ramen för den planerade mottagningen har alltid rätt till bistånd enligt lagen. Jag har därför svårt att se varför kommunerna skulle bli mindre benägna att, inom ramen för överenskommelser med invandrarverket, ta emot asylsökande.

I sammanhanget bör även följande omständigheter beaktas.

Det nya stödsystemet för asylsökande är av en generell natur och kan

därför närmast jämföras med trygghetsanordningarna på det socialpolitiska området. Det skall trygga försörjningen för de utlänningar som omfattas av lagen under den tid deras ansökan om uppehållstillstånd prövas. Detta skall ske genom att de får rätt till kostnadsfri bostad, dagbidrag och bidrag till de särskilda behov som de kan ha. Något behov av ytterligare bistånd genom socialbidrag kommer följaktligen inte att föreligga.

Genom det nya systemet bör det med hänsyn till stödets syfte och utformning stå klart att asylsökande och därmed likställda tillståndssökande, vilka inte omfattas av lagen till följd av vistelse i en icke anvisad kommun, skall ha rätt till socialbidrag endast i de rena undantagsfall som kan följa av 3 § socialtjänstlagen. Det nya stödsystemet torde därför inte komma att innebära några märkbara kostnadskonsekvenser för kommunerna och inte heller negativt påverka dessas vilja att ta emot asylsökande och andra utlänningar som söker uppehållstillstånd.

Liksom hittills bör emellertid staten ersätta kommunernas kostnader för vård av barn i annat hem än barnets eget med stöd av socialtjänstlagen eller lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Det samma bör gälla bidrag till resekostnader åt den som sökt uppehållstillstånd i Sverige men vill återvända till sitt hemland och inte kan betala resekostnaderna. Om en kommun skulle ha kostnader för transport av en asylsökande till en förläggning eller till den kommun där han eller hon anvisats plats, bör även dessa kostnader kunna ersättas av staten. Sådana speciella kostnader får regleras med staten i särskild ordning. Bestämmelser härom bör tas in i en särskild förordning.

Ersättningarna till kommunerna för ekonomisk hjälp enligt socialtjänstlagen betalas för närvarande ut av länsstyrelsen. Utbetalningarna sker kalenderårsvis i efterskott. Kostnader för s. k. kollektiva genomgångsbostäder (jfr 24 § förordningen /1984:683/ om statlig ersättning för mottagande av flyktingar och vissa andra utlänningar) får dock efter överenskommelse med invandrarverket ersättas i särskild ordning av invandrarverket i stället för att redovisas som ekonomisk hjälp enligt socialtjänstlagen. I sådana fall skall kortare betalningsterminer än ett år tillämpas.

Invandrarverket måste i dag lämna vissa uppgifter till länsstyrelsen för att kommunernas rätt till ersättning skall kunna bedömas. Jag delar remissinstansernas uppfattning att det kan ifrågasättas om inte invandrarverket på sikt bör kunna ta över hela ansvaret för utbetalningarna och samordna en sådan verksamhet med administrationen av de schablonersättningar som invandrarverket betalar ut till vissa kommuner. Jag vill emellertid inte i detta sammanhang föreslå några organisatoriska förändringar som rör invandrarverket. Frågor som gäller verkets organisation och instruktion är för närvarande föremål för översyn. Invandrarverket och länsstyrelsernas organisationsnämnd har nyligen kommit in till regeringen med en utredning angående en överföring av utbetalningar av statliga ersättningar för ekonomisk hjälp till flyktingar och vissa andra utlänningar från länsstyrelserna till invandrarverket. Frågan bereds för närvarande inom arbetsmarknadsdepartementet.

I promemorian har redovisats vissa översiktliga bedömningar avseende de kostnadseffekter som införandet av den nya lagen kan medföra. Denna redovisning innehåller dock inte någon totalkostnadsanalys vilket bl. a. efterlysts av *statskontoret*.

De kostnadskalkyler som kan göras innehåller flera osäkerhetsfaktorer bl. a. vad gäller antalet asylsökande och rättigheten till särskilt bidrag. Kalkylerna visar emellertid inte på några ökade totalkostnader.

De nya reglerna för bistånd till asylsökande bör av flera skäl även kunna leda till en bättre kontroll över statens kostnader för mottagandet av de asylsökande. En viktig faktor är här att dagbidraget föreslås bli enhetligt. En annan faktor är kravet på att i större utsträckning än i dag utnyttja basmöblerade genomgångsbostäder vid placering av asylsökande i en kommun. Genom att inte längre tillåta att asylsökande erhåller hemutrustning med äganderätt torde också kostnaderna kunna sänkas.

Det nya stödsystemet bör även leda till en mer enhetlig biståndsgivning till asylsökande. Föreskrifter som är gemensamma för förläggningar och kommuner bör meddelas beträffande de olika stödformerna. Föreskrifter om hur genomgångsbostäder skall utrustas och användas bör exempelvis ge möjligheter att kontrollera kostnadsutvecklingen på ett helt annat sätt än i dag.

Liksom i dag är avsikten att kommunerna skall ha i princip full täckning för sina kostnader. Möjligen skulle det kunna bli en marginell kostnadsökning för kommunerna vad gäller socialbidrag till asylsökande som är i behov av akut ekonomisk hjälp från socialtjänsten vid vistelse i en icke anvisad kommun (se föregående avsnitt). För en sådan utbetalning skall ju i fortsättningen inte någon ersättning från staten utgå. Här bör emellertid kommunerna genom aktivt samarbete med förläggningspersonal eller företrädare för annan kommun kunna begränsa sina utbetalningar.

Trots att det blir fråga om ytterligare ett stödsystem vid sidan av socialtjänsten torde det inte behöva uppstå några merkostnader för administration hos kommunerna. Tvärtom bör den schabloniserade bidragsgivningen som föreslås t. o. m. kunna leda till en del administrativa vinster. För kommunernas del bör det nya systemet sammanfattningsvis i vart fall inte leda till några märkbara kostnadsökningar.

Med hänsyn till de uttalanden som görs i prop. 1986/87:99 om ledning av den statliga förvaltningen bör riksrevisionsverket inom viss tid efter den nya lagens ikraftträdande, dock högst fem år, göra en uppföljning av lagens kostnadsmässiga och administrativa effekter.

Som jag kommer att nämna i avsnitt 2.13 är det min avsikt att föreslå att beslut enligt den nya lagen skall kunna överklagas till länsrätten. Det är självfallet inte möjligt att exakt beräkna hur många ärenden som det blir fråga om. Det är emellertid min bedömning att antalet överklaganden blir begränsat.

För närvarande sker inga överklaganden av invandrarverkets beslut i bidragsfrågor även om det formellt sett torde vara möjligt att föra en sådan talan hos regeringen. Överklaganden av kommuns beslut, d. v. s. i normal-

fallet beslut av en socialnämnd, i frågor enligt 6 § socialtjänstlagen är däremot vanligt förekommande. Beslut som gäller asylsökande torde dock vara begränsade till i huvudsak rent principiella frågor. Dessa ärenden enligt socialtjänstlagen kommer med den nya lagen att försvinna. Med hänsyn till den nya lagens klart fastställda rekvisit för när bistånd skall beviljas (jfr 2 och 3 §§) kan det på goda grunder antas att behovet av överprövning enligt den nya lagen av frågor motsvarande dem som nu prövas enligt socialtjänstlagen kommer att bli mindre än vad som nu är fallet. Antalet överklagade ärenden från kommunerna bör alltså minska.

Å andra sidan tillkommer en del ärenden från invandrarverket. Enligt min bedömning kan dock dessa ärenden inte bli så många att det nya systemet totalt sett leder till en ökning av antalet överklaganden hos länsrätterna. Någon förstärkning hos länsrätterna torde därför inte krävas. Det är dock även i detta sammanhang av intresse att följa upp effekterna av det nya systemet.

2.11 Rätten att föra talan

Mitt förslag: Barn som fyllt 16 år skall ha rätt att själva föra sin talan i mål eller ärenden enligt den nya lagen.

Promemorian innehåller inte något sådant förslag.

Remissinstanserna yttrar sig inte i frågan. *Länsrätten i Stockholms län* efterlyser dock en reglering av såväl parts- som processbehörigheten för barn.

Skälen för mitt förslag: Behörighet att vara part i en rättegång tillkommer varje fysisk eller juridisk person. Det saknas därför anledning att särskilt reglera denna fråga för mål och ärenden enligt den nya lagen.

En enskild person kan i regel själv föra sin talan. Han eller hon har då s. k. processbehörighet. Generell lagstiftning om sådan behörighet saknas för förvaltningsprocessen. Processbehörighet kan vara utesluten på grund av omyndighet eller psykisk sjukdom. I sådana fall skall talan föras av partens ställföreträdare. Detta gäller dock inte generellt. Särskilt i ärenden som mera omedelbart rör vederbörandes personliga förhållanden, har det ansetts befogat att låta även en omyndig själv föra sin talan. Som exempel härpå kan nämnas att barn som fyllt 15 år har rätt att själva föra sin talan i mål eller ärenden enligt socialtjänstlagen. Av motivuttalanden till bestämmelsen (prop. 1979/80:1 Del A s. 408) framgår att med den avses att uttrycka samma rättsliga förhållanden som då gällde enligt barnavårdslagen (1960:97). En femtonåring ansågs härvid ha nått en sådan grad av mognad att han eller hon skulle ges en självständig partsställning i ärendet enligt barnavårdslagen, exempelvis rörande omhändertagande.

Bistånd enligt det nya systemet kan lämnas till utlänningar som söker uppehållstillstånd och som får vistas här i landet medan ansökan prövas. Även medföljande barn under 16 år har rätt till bistånd. Dessa kan sålunda

vara parter i mål och ärenden enligt den nya lagen. De saknar emellertid rätt att själva föra sin talan och får därför företrädas av sina förmyndare.

Vad härefter gäller utläningar som fyllt 16 men inte 18 år får de enligt förslaget en självständig rätt till bistånd på samma sätt som övriga asylsökande och andra utläningar som här i landet får vänta på beslut i frågan om uppehållstillstånd. Detta gäller även om de medföljer sina föräldrar. Med hänsyn till att det här är fråga om ärenden som direkt berör barnens personliga förhållanden bör de—på motsvarande sätt som enligt socialtjänstlagen—ha rätt att själva föra sin talan i mål och ärenden enligt den nya lagen. En bestämmelse av denna innebörd bör därför tas in i lagen.

Det kan givetvis inträffa att ett utländskt barn kommer till Sverige på egen hand utan sina föräldrar och här ansöker om uppehållstillstånd. Barnet kan då ges bistånd enligt samma regler som gäller för andra utläningar som får vistas här under den tid frågan om uppehållstillstånd prövas. Har barnet fyllt 16 år får det—precis som då det är här tillsammans med sina föräldrar—självt föra sin talan. Om ett barn som kommit hit ensamt är under 16 år får det däremot i processrättsligt hänseende företrädas av en legal ställföreträdare, exempelvis en god man.

2.12 Delgivning

Mitt förslag: I mål eller ärenden enligt den nya lagen får delgivning inte ske med tillämpning av 12 eller 15 § delgivningslagen (1970:428). I mål vid förvaltningsdomstol får dock delgivning ske enligt 15 § första stycket samma lag, om utläningen har lämnat landet.

Promemorian innehåller inte något sådant förslag.

Remissinstanserna yttrar sig i inte i frågan. *Länsrätten i Stockholms län* ifrågasätter dock om inte en motsvarighet till 58 § socialtjänstlagen bör införas i den nya lagen.

Skälen för mitt förslag: Ledning för när delgivning i allmänhet får eller bör ske får hämtas ur reglerna i förvaltningsprocesslagen (1971:291) och förvaltningslagen (1986:223). Regler av betydelse för frågan om delgivning finns i 47 § förvaltningsprocesslagen samt i 17 § andra stycket, 21 § tredje stycket och 23 § förvaltningslagen. Att underrättelseskyldighet enligt 17 § andra stycket och 21 § tredje stycket kan fullgöras även på annat sätt än genom delgivning i vissa fall framgår av dessa bestämmelser.

Om delgivning sker, så skall den verkställas enligt delgivningslagen. Lagen anvisar möjligheten att i vissa fall verkställa delgivning genom att en handling lämnas till annan än den sökta (surrogatdelgivning). Enligt 12 § får, om den sökta har känt hemvist inom riket men inte träffas där, handlingen i stället lämnas till vuxen medlem av det hushåll han tillhör eller till hyresvärd. Enligt 15 § får delgivning ske genom kungörelse (kungörelsedelgivning), om den sökta saknar känt hemvist och det inte kan klarläggas var han uppehåller sig.

Enligt min mening bör surrogatdelgivning och kungörelsedelgivning inte få ske i mål och ärende enligt den nya lagen. Motsvarande regel finns i 58 § socialtjänstlagen. Den bestämmelsen har gjorts generellt tillämplig på ärenden enligt socialtjänstlagen eftersom samtliga ärendetyper får anses kunna innehålla inslag av så personlig karaktär att det för den enskilde framstår som väsentligt att en utomstående inte onödigtvis får kännedom om den. Jag anser att samma skäl gäller för mål och ärenden enligt lagen om bistånd åt asylsökande m. fl.

I det till lagrådet remitterade lagförslaget var förbudet mot surrogat- och kungörelsedelgivning generellt.

Lagrådet anser emellertid att det finns risk för att det i förvaltningsdomstolarna blir liggande mål där den som överklagat har lämnat landet och saknar känt hemvist och det inte kan klarläggas var han eller hon befinner sig. I dessa fall anser lagrådet att kungörelsedelgivning bör få ske så att målen kan avgöras utan hinder av att utlänningen inte kunnat delges personligen.

Jag ansluter mig till lagrådets uppfattning. Till bestämmelsen om delgivning bör därför läggas att det i mål vid förvaltningsdomstol får ske delgivning enligt 15 § första stycket delgivningslagen för det fall utlänningen har lämnat landet.

2.13 Processuella frågor m. m.

Mitt förslag: Invandrarverkets och socialnämndens beslut får överklagas hos länsrätten. Beslut som meddelats enligt lagen får överklagas endast av den enskilde. Beslut i frågor om bistånd skall kunna verkställas omedelbart.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag utom vad gäller rätten att överklaga beslut enligt lagen samt beträffande biståndsbesluts verkställbarhet.

Remissinstanserna: Förslaget lämnas utan erinran från remissinstansernas sida. *Länsrätten i Malmöhus län* anser att förslaget att låta länsrätten bli överprövningsinstans kan vara till fördel för länsrätternas del eftersom dessas karaktär av allmän förvaltningsdomstol därigenom kommer att förstärkas. *Kammarrätten i Jönköping* anser att man utan betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt skulle kunna tänka sig att länsrättens beslut i dessa frågor inte skulle få överklagas. *Länsrätten i Stockholms län* förordar att det i den nya lagen införs bestämmelser om besluts verkställbarhet.

Skälen för mitt förslag: Instansordningen bör vara densamma för invandrarverkets och socialnämndens beslut. Den i promemorian föreslagna ordningen, som godtagits av remissinstanserna, innebär att besluten får överklagas till länsrätten. Vad gäller socialnämndernas beslut är en sådan ordning naturlig. Det är inte lika självklart att invandrarverkets beslut skall överklagas till länsrätt. När beslut av en central myndighet kan överklagas brukar detta ske till kammarrätt. Detta ter sig dock i detta fall mindre

lämpligt eftersom det skulle leda till att ensartade ärenden skulle komma att överklagas till olika instanser. Vidare fattas i dessa fall invandrarverkets beslut i praktiken på lokal nivå. Jag har därför efter samråd med chefen för justitiedepartementet valt att föreslå den ordning som förordas i promemorian. Beslut enligt den nya lagen bör alltså kunna överklagas till länsrätten, oavsett om det är en socialnämnd eller invandrarverket som fattat beslutet.

Prövning av överklagade biståndsbeslut enligt den nya lagen kommer för länsrättens del att innebära bedömningar av i lagen och i verkställighetsföreskrifter till lagen klart fastställda rekvisit och avse förhållanden som endast skall gälla under kort tid. Dessa omständigheter talar i och för sig, som kammarrätten i Jönköping föreslagit, för ett förbud att överklaga länsrättens beslut. Ett sådant fullföljdsförbud skulle emellertid innebära ett sådant avsteg från vad som annars gäller på förvaltningsprocessens område att jag, efter samråd med chefen för justitiedepartementet, inte är beredd att förorda det i detta sammanhang. Detta hindrar inte att man, sedan systemet prövats en tid, kan ha skäl att återkomma till frågan.

Som tidigare nämnts har *länsrätten i Stockholms län* förordat att det i den nya lagen införs bestämmelser om besluts verkställbarhet. Länsrätten hänvisar till bestämmelserna i 73 § socialtjänstlagen. Även jag anser att en reglering i denna fråga kan vara lämplig. Det bistånd som kan lämnas enligt den nya lagen är i regel av den arten att det skall täcka akuta behov. Beslut om bistånd bör därför kunna verkställas omedelbart. Detta gäller såväl beslut som fattas av invandrarverket eller socialnämnden som de som fattats av domstol sedan frågan överklagats dit. I den nya lagen bör således tas in en bestämmelse om omedelbar verkställbarhet.

Enligt 73 § socialtjänstlagen får en länsrätt eller en kammarrätt förordna att dess beslut skall verkställas först sedan det har vunnit laga kraft. I motiven till bestämmelsen ges exempel på fall då det kan finnas skäl för ett sådant förordnande. Ett sådant exempel är när det är uppenbart att frågan om bidrag kan bli föremål för olika principiella ställningstaganden.

Som jag kommer att redogöra för närmare längre fram, skall beslut enligt den nya lagen endast kunna överklagas av den enskilde utlänningen. Med hänsyn härtill och till det vedertagna förbudet mot att på talan av en enskild ändra ett av tidigare instans fattat beslut till den enskildes nackdel anser jag att en bestämmelse motsvarande den i 73 § socialtjänstlagen inte skulle fylla något syfte i den nya lagen. Jag avstår därför från att föreslå en liknande bestämmelse.

En fråga som inte berörts i promemorian är en asylsökandes behov av juridiskt biträde i ärenden enligt den nya lagen. Något sådant behov torde i allmänhet inte föreligga annat än i samband med ett överklagande. Den asylsökande har normalt ett offentligt biträde i asylärendet, som inom ramen för det uppdraget bör kunna lämna erforderlig hjälp. Finns det någon gång ett behov av mer omfattande juridiska insatser, torde arbetet däremot inte kunna rymmas inom det offentliga biträdets uppdrag. I en sådan situation torde i princip möjligheten till allmän rättshjälp stå öppen. Jag kan i den delen hänvisa till de uttalanden som gjordes av dåvarande chefen för justitiedepartementet i den lagrådsremiss om ändringar i rätts-hjälpslagen som beslöts på regeringssammanträdet den 25 juni 1987.

Samtliga beslut som gäller bistånd enligt den nya lagen dvs. logi, dagbidrag och särskilt bidrag blir överklagbara. Överklagandet kan exempelvis gälla typen av bostadsförmån eller rätten att erhålla särskilt bidrag. Jag återkommer till dessa frågor i specialmotiveringen (15 §). Jag vill emellertid redan här, med anledning av ett förslag från *länsrätten i Stockholms län*, slå fast att beslut som inte rör dessa biståndsformer inte heller kan överklagas enligt den nya lagen. Således är det inte möjligt att med stöd av denna lag överklaga ett beslut av invandrarverket att placera utlänningen på en statlig förläggning eller anvisa honom eller henne plats i en kommun.

Med anledning av remissyttrandet från *länsrätten i Stockholms län* vill jag i detta sammanhang ta upp ytterligare en processuell fråga. Det gäller frågan om motpart till en enskild klagande i domstolsprocessen rörande bistånd enligt den nya lagen och frågan om kommunikation av handlingar.

Vad avser domstolsprocessen rörande mål och ärenden enligt den nya lagen gäller förvaltningsprocesslagen (1971:291). 10 § nämnda lag innehåller bestämmelser om kommunikation med motparten av olika inlagor.

Beslut i frågor om bistånd enligt den nya lagen kan som tidigare nämnts överklagas hos länsrätten. Detta gäller både i de fall beslutet fattats av en kommunal myndighet och då det fattats av invandrarverket. Länsrättens beslut kan överklagas hos kammarrätten och vidare hos regeringsrätten.

Enligt praxis är myndighet inte part i mål i vilket enskild person överklagar ett av myndigheten meddelat beslut rörande honom (jfr RÅ 1981 2:2). Detta gäller oavsett om beslutet fattats av en kommunal eller statlig myndighet. Bestämmelsen om kommunikation av handlingar i 10 § förvaltningsprocesslagen är därför formellt inte tillämplig på den enskilde utlänningens överklagande hos länsrätten av beslut i fråga om bistånd enligt den nya lagen. Däremot skall rätten enligt 13 § förvaltningsprocesslagen, om det behövs, inhämta yttrande från den förvaltningsmyndighet som tidigare beslutat i saken.

En kommunal myndighet inom den specialreglerade förvaltningen, exempelvis en socialnämnd, har emellertid enligt stadgad praxis rätt att överklaga beslut genom vilket ett av den kommunala myndigheten fattat beslut ändras, i vart fall om beslutet är av förpliktande natur. En sådan ordning innebär således att den kommunala myndigheten genom att överklaga länsrättens beslut kan bli part i kammarrätten.

Statliga myndigheter anses däremot sedan gammalt sakna rätt att överklaga ett beslut varigenom deras eget beslut ändras. De kan således inte uppträda som part i ett mål eller ärende om bistånd enligt den nya lagen som överklagats till högre instans.

Av det nu sagda följer att frågan om det i kammarrätten och regeringsrätten finns en motpart till den biståndssökande blir beroende av om biståndsärendet från början avgjorts av invandrarverket eller av en kommunal myndighet.

Även om det skulle kunna leda till processtekniska fördelar att låta invandrarverket få möjlighet att överklaga beslut varigenom dess eget beslut ändrats, skulle en sådan ordning medföra ett avsteg från hittills tillämpade principer rörande statliga myndigheters rätt att överklaga. Jag är därför inte beredd att föreslå någon sådan förändring.

Bakgrunden till att en kommunal myndighet har rätt att överklaga ett beslut varigenom dess eget beslut ändrats, är det intresse som myndigheten måste anses ha i den kommunala angelägenheten, exempelvis rörande användningen av kommunala medel. Detta skäl gör sig inte direkt gällande beträffande biståndsbeslut enligt den nya lagen eftersom biståndet skall ersättas av staten och sålunda inte slutligt utgå av kommunal medel.

Möjligheten att överklaga beslut i biståndsärenden syftar i stället till att tillgodose rättssäkerheten för den enskilde utlänningen. Med hänsyn härtill anser jag att rätt att överklaga biståndsbeslut enligt den nya lagen bara bör tillkomma den enskilde. Härigenom undanröjs den olikhet i processordningen som jag tidigare redovisat. Processordningen blir densamma oberoende av om ärendet startat genom ett beslut av socialnämnden eller av invandrarverket. I inget fall får man någon motpart till den enskilde.

2.14 Sekretess

Mitt förslag: Uppgifter om enskildas personliga förhållanden, t. ex i läkarintyg, skall skyddas av sekretess i mål och ärenden enligt lagen om bistånd åt asylsökande m. fl.

Promemorian innehåller inte något sådant förslag.

Remissinstanserna yttrar sig inte i frågan.

Skälen för mitt förslag: Sekretess råder för närvarande hos kommunerna för uppgifter i verksamhet enligt socialtjänstlagen beträffande asylsökande lika väl som beträffande kommuninvånare i övrigt.

Förslaget till nytt biståndssystem åt asylsökande m. fl. innebär att dessa i princip inte längre skall omfattas av socialtjänstlagen.

De uppgifter som denna grupp kan behöva lämna för att få bistånd enligt den nya lagen kan vara av lika ömtålig art och förtjänta av samma skydd som uppgifter som lämnas i ärenden om socialbidrag. Det kan exempelvis röra uppgifter som belyser den enskilde utlänningens hälsotillstånd.

Jag anser mot denna bakgrund att det bör införas ett sekretesskydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i mål och ärenden enligt den nya lagen om bistånd åt asylsökande m. fl. Skyddet bör vara detsamma som det som gäller inom socialtjänsten. En bestämmelse i ämnet bör tas in i den paragraf i sekretesslagen (1980:100) som reglerar socialtjänstsekretessen.

Mitt förslag: En följdändring bör göras i 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar om vilka mål som prövas av länsrätten.

Promemorian innehåller inte något sådant förslag.

Remissinstanserna yttrar sig inte i frågan.

Skälen för mitt förslag: Invandrarverkets och kommunens beslut får enligt lagförslaget överklagas till länsrätten. Med anledning härav bör en följdändring göras i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Ändringen innebär att det i den lagens 14 § anges att länsrätten prövar mål enligt lagen om bistånd åt asylsökande m. fl.

I samband med att lagen om allmänna förvaltningsdomstolar ändras bör också det tillägget göras att länsrätten prövar mål enligt lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m. fl. (jfr prop. 1984/85:176).

2.16 Ikraftträdande

Mitt förslag: Jag förordar att den nya lagen får träda i kraft så snart som möjligt. Enligt min mening bör det kunna ske den 1 maj 1988.

Promemorians förslag: I promemorian föreslås att den nya lagen skall träda i kraft den 1 januari 1988.

Remissinstanserna: Några remissinstanser, däribland *riksrevisionsverket*, är tveksamma till tidpunkten för införandet av stödsystemet och anser att en samlad översyn av mottagandet av asylsökande bör göras genom att utredningen för översyn av utlänningslagen och asylärendeutredningen samordnas.

Skälen för mitt förslag: Det är viktigt att snarast förbättra möjligheterna att uppnå målen för flyktingpolitiken. För detta krävs ett planerat mottagande av asylsökande. Det nya stödsystemet bör därför införas så snart som möjligt. Sambandet mellan detta och de två pågående utredningarna är enligt min mening inte sådant att en samordning i tiden är nödvändig.

I motsats till *länsrätten i Stockholms län* anser jag att lagen inte bör förses med övergångsbestämmelser. När den trätt i kraft skall den i stället gälla alla utlännningar som söker uppehållstillstånd, oavsett om ansökan skett före lagens ikraftträdande. Genom en sådan ordning främjas enhetligheten i biståndssystemet. Enligt min mening bör det inte medföra svårigheter att övergå från att ge stöd enligt socialtjänstlagen eller invandrarverkets interna föreskrifter till att ge bistånd enligt den nya lagen.

I enlighet med vad jag nu anfört har inom arbetsmarknadsdepartementet upprättats förslag till

1. lag om bistånd åt asylsökande m. fl.,
2. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
3. lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Förslagen under 2 och 3 har upprättats i samråd med chefen för justitie-departementet.

Lagrådet har granskat lagförslagen.

4 Specialmotivering

4.1 Förslaget till lag om bistånd åt asylsökande m. fl.

Allmänt

Ett nytt enhetligt stödsystem bör införas för asylsökande och andra utlänningar som får vistas här i landet i väntan på ett avgörande om rätten att få stanna. Jag föreslår att de grundläggande bestämmelserna som behövs för det nya systemet tas in i en särskild lag om bistånd åt asylsökande m. fl.

Några remissinstanser, bland dem *socialstyrelsen*, anser att begreppet bistånd inte bör användas i den nya lagen. Jag delar inte denna uppfattning. Farhågorna för en sammanblandning med socialtjänstlagens biståndssystem är enligt min mening överdrivna.

Förslaget till ny lag överensstämmer i huvudsak med lagförslaget i promemorian. Som framgår av den allmänna motiveringen har jag emellertid funnit anledning att i vissa avseenden föreslå andra lösningar än dem som valts i promemorian. Jag kommer i det följande att närmare redogöra för de ändringar i lagtexten som jag vidtagit.

Genom att ett speciellt stöd, som skall tillgodose de tillståndssökandes behov, införs enligt den nya lagen blir det tydligt att utlänningar som söker uppehållstillstånd i Sverige i princip inte har någon rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen. Detta följer enligt min mening utan någon ändring i den lagen.

Kommunernas rätt till ersättning från staten för bistånd som lämnas enligt denna lag regleras i själva lagen. Om förslaget i propositionen genomförs, måste vissa ändringar göras i förordningen (1984:683) om statlig ersättning för mottagande av flyktingar och vissa andra utlänningar. Dessa är närmast av redaktionell natur och medför i princip inga sakliga ändringar av kommunernas rätt till statlig ersättning.

Vidare bör närmare anvisningar rörande tillämpningen av lagen meddelas i föreskrifter från regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

1 §

I denna lag ges bestämmelser om rätt till bistånd åt en utlänning som söker uppehållstillstånd här i landet och som vistas här under den tid ansökan prövas.

I denna inledande bestämmelse slås fast att en utlänning som vistas här i landet under den tid en ansökan om uppehållstillstånd prövas har rätt till bistånd enligt den nya lagen.

Stödsystemet är som tidigare framhållits avsett främst för asylsökande (jfr 2 §). Även andra utlänningar, exempelvis nära anhöriga till personer som redan är bosatta här i landet (jfr 3 §), har rätt till bistånd enligt den nya lagen.

Under vissa omständigheter kan bistånd enligt den nya lagen utgå även för tid efter det att frågan om uppehållstillstånd blivit slutgiltigt avgjord (se 5 §). Om uppehållstillstånd har beviljats, skall dock den enskildes behov av bistånd normalt tillgodoses genom socialbidrag.

Rätt till bistånd**2 §**

Bistånd lämnas till en utlänning som med stöd av 3, 5 eller 6 § utlänningslagen (1980:376) söker uppehållstillstånd (asylsökande), om den asylsökande

1. vistas på en statlig förläggning för asylsökande,
2. vistas i en kommun som har träffat överenskommelse med statens invandrarverk om att ta emot asylsökande och där den asylsökande har anvisats plats av invandrarverket,
3. tillfälligt vistas i en kommun i avvaktan på att anvisas plats på en förläggning eller i en annan kommun, eller
4. vistas i en kommun som den asylsökande har stark familjanknytning till eller har andra synnerliga skäl att vistas i.

Rätt till bistånd enligt första stycket har också den asylsökandes medföljande barn under 16 år.

Den viktigaste gruppen människor för vilka den nya lagen är avsedd är de utlänningar som här i landet söker uppehållstillstånd med stöd av 3, 5 eller 6 § utlänningslagen, asylsökande. I denna paragraf behandlas deras rätt till bistånd.

Som jag framhållit i avsnitt 2.6 i den allmänna motiveringen är huvudregeln att den asylsökande skall vistas på en statlig förläggning eller i en kommun, där han eller hon har anvisats plats av invandrarverket, för att bistånd enligt den nya lagen skall kunna utgå. I 2 § första stycket 1 och 2 har bestämmelser av denna innebörd tagits in. De kommuner som avses är de som genom särskilda avtal med invandrarverket medverkar i den organiserade flyktingmottagningen.

I vissa fall är det inte möjligt att bereda en asylsökande plats på en utredningsförläggning eller i en kommun som avses i andra punkten omedelbart när han eller hon sökt asyl. Även i andra fall kan det bli nödvändigt med en tillfällig vistelse i en kommun i avvaktan på att den asylsökande

anvisas plats på förläggning eller i en annan kommun. Rätt till bistånd skall finnas även i sådana situationer. I 2 § första stycket 3 har därför införts en bestämmelse av denna innebörd.

Undantag från huvudregeln att bistånd endast skall lämnas till den som vistas på en förläggning eller i en anvisad kommun bör kunna göras för asylsökande som har nära anhöriga redan bosatta i en kommun. Med nära anhörig avses i första hand make/maka, barn eller föräldrar. I vissa fall kan även syskon höra hit (jfr. regeringsrättens dom den 27 februari 1987 i mål nr 4805–1985). Även i övrigt bör vissa undantag kunna göras från huvudregeln, om den asylsökande har synnerliga skäl att vistas i en viss kommun. Jag har närmare redogjort för detta i avsnitt 2.6 i den allmänna motiveringen. Denna möjlighet att utvidga lagens tillämpningsområde har tagits in i 2 § första stycket 4. Jag vill dock betona att regeln är avsedd att tillämpas restriktivt.

Med anledning av påpekanden från några remissinstanser vill jag för tydlighetens skull framhålla att det är invandrarverket som beslutar om placering på förläggning eller anvisar plats i en kommun. Om detta inte skett, kan det finnas rätt till bistånd enligt bestämmelserna i 2 § 3 eller 4. Jag vill i detta sammanhang påpeka vikten av att en kommun, innan den beslutar om bistånd i fall som avses i 2 § 3 och 4, hör efter hos invandrarverket om den asylsökande anvisats plats på en förläggning eller i en kommun.

Av andra stycket framgår att den asylsökandes medföljande barn under 16 år har rätt till bistånd.

3 §

Bistånd lämnas till andra utlänningar som söker uppehållstillstånd i Sverige och som av särskilda skäl får vistas här medan ansökan prövas. Även deras medföljande barn under 16 år har rätt till bistånd. Bistånd lämnas dock inte, om ansökan avser endast en förlängning av ett tidigare tillstånd på i övrigt oförändrade villkor.

I avsnitt 2.6 har jag närmare redogjort för lagens tillämpningsområde. Det har således konstaterats att det nya stödsystemet bör omfatta, vid sidan av asylsökande, även andra utlänningar och deras medföljande barn under 16 år som söker uppehållstillstånd vid eller efter inresan och här i landet får vänta på beslut. I 3 § har därför tagits in en bestämmelse som i biståndshänseende jämställer dessa personer med asylsökande. Som tidigare framhållits är det här främst fråga om dels nära anhöriga, dvs. make/maka, barn eller i vissa fall föräldrar till personer som redan är bosatta här i landet, dels personer som på grund av sjukdom eller andra humanitära skäl fått tillåtelse att vistas här i landet i avvaktan på att frågan om uppehållstillstånd avgörs.

Undantaget i andra meningen innebär att bistånd inte skall lämnas till utlänningar som redan har uppehållstillstånd och ansöker om förlängt sådant på samma villkor som gällt för den tidigare ansökan.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd utfärdas då s. k. uppskjuten invandringssprövning tillämpas och vid vistelse för exempelvis gäststudier. Dessa utlänningar skall inte omfattas av lagen, om de till stöd för sin ansökan om

förlängt uppehållstillstånd åberopar samma skäl som för sin tidigare ansökan. Om skälet däremot är ett annat, t. ex. om en sådan utlänning begär att få stanna som flykting, kommer lagen att gälla.

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.

Under den tid en utlänning vistas på en statlig förläggning skall bistånd enligt den nya lagen alltid beslutas och lämnas av invandrarverket. Detta framgår av 4 § *första meningen*. Administrativt innebär den föreslagna ordningen inte någon ändring i förhållande till vad som nu gäller enligt de föreskrifter om förlägningsverksamheten som har utfärdats av invandrarverket. Biståndsgivningen skall, liksom hittills, skötas av personal på de statliga eller statligt disponerade förläggningarna.

Av *andra meningen* framgår att bistånd i andra fall skall beslutas och lämnas av socialnämnden i den kommun där utlänningen vistas. Därigenom kan en samordning av de administrativa rutinerna ske av biståndsgivningen enligt den nya lagen och socialtjänstlagen.

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,
3. när en ansökan om uppehållstillstånd har avslagits och ett beslut om avvísning eller utvisning skall verkställas; dock kvarstår rätten till bistånd även för den tid som skäligen behövs för verkställigheten, eller
4. när utlänningen lämnar landet.

Paragrafen har i förhållande till lagrådsremissens lagförslag omarbetats på lagrådets inrådan. *Lagrådet* anför i sitt yttrande bl. a. följande: I 5 § anges två fall då rätten till bistånd upphör, nämligen 1. när uppehållstillstånd ges och 2. när en ansökan om uppehållstillstånd har avslagits och ett beslut om avvísning eller utvisning skall verkställas. I sistnämnda fall har dock den modifieringen föreskrivits, att utlänningen har rätt till bistånd även för den tid som skäligen behövs för att lämna landet. 6 § innehåller vissa exemplifieringar av situationer då bistånd utgår i samband med verkställighet av ett avvísning- eller utvisningsbeslut. I 8 § stipuleras att rätten till bistånd alltid upphör, när utlänningen lämnar landet. Förutsättningarna för att bistånd skall lämnas anges i 2 och 3 §§. Av 2 § kan möjligen indirekt utläsas, att biståndet upphör om utlänningen inte längre vistas på någon av de platser som berättigar till bistånd. Det bör dock sägas klart ut, lämpligen som en första punkt i 5 §. Vidare bör bestämmelsen i 8 § ingå som en sista punkt i 5 §, samtliga fall då beviljat bistånd upphör blir därmed samlade i en paragraf. 6 § saknar självständig betydelse. Den bör därför utgå. Den exemplifiering som paragrafen innehåller kan i stället upptas i specialmotiveringen till 5 §.

Jag har för egen del inget att erinra mot vad som sålunda har uttalats och godtar den av lagrådet föreslagna utformningen av 5 §. Det innebär att p. 2–4 motsvaras av 5, 6 och 8 §§ i det remitterade lagförslaget medan p. 1 är ny.

För att rätt till bistånd skall föreligga skall den asylsökande enligt 2 § p. 1 eller 2 vistas på en statlig förläggning eller i en kommun där han eller hon anvisats plats av invandrarverket. Bistånd kan enligt p. 3 och 4 utgå också vid tillfällig vistelse i en annan kommun eller vid vistelse i en kommun som den asylsökande har stark familjeanknytning till eller har andra synnerliga skäl att vistas i. I 5 § 1 görs det klart att rätten till bistånd upphör om utlänningen inte längre vistas så som sägs i 2 §.

Rätten till bistånd enligt den nya lagen skall alltid upphöra då utlänningen fått uppehållstillstånd (5 § 2). Enligt promemoriaförslaget skulle bistånd därutöver kunna lämnas under en övergångsperiod då utlänningen fortfarande vistades på en förläggning. Mot en sådan ordning talar att biståndssystemet bör vara enkelt att tillämpa och att en klar gräns i tiden bör gälla för rätten till bistånd. Den avgörande tidpunkten bör vara den då uppehållstillstånd beviljas. Om utlänningen därefter är kvar på förläggning får hans eller hennes behov av bistånd tillgodoses genom invandrarverkets interna regler. Det kan sålunda bli fråga om att tillämpa olika regler för bistånd åt utlänningar på förläggning beroende på om de fått uppehållstillstånd eller inte. De praktiska svårigheter som kan uppstå till följd av detta kan lösas genom förändringar av invandrarverkets interna rutiner och föreskrifter.

Bestämmelsen i 5 § 3 innebär att en utlänning har rätt till bistånd enligt den nya lagen även för skälig tid efter det en ansökan om uppehållstillstånd har avslagits och ett beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas. En utlänning skall också ha rätt till bistånd under behandlingen av ett verkställighetsärende som enligt 85–89 §§ eller 89 a § utlänningslagen överlämnats eller övertagits av invandrarverket eller regeringen, och under skälig tid efter det att beslutet om avvisning eller utvisning i verkställighetsärendet har vunnit laga kraft.

Med skälig tid avses den förberedelsetid som utlänningen eller i förekommande fall polismyndigheten behöver för att ordna med utresan. Självfallet får behovet bedömas från fall till fall, men rätten till bistånd bör normalt upphöra senast ett par veckor efter det att avvisnings- eller utvisningsbeslutet eller beslutet i verkställighetsärendet vann laga kraft. Endast i undantagsfall, såsom då verkställigheten måste anstå med hänsyn till utlänningens hälsotillstånd, bör bistånd kunna beviljas för längre tid. Beräffande undanhållande finns bestämmelser i 6 §.

I 5 § 4 slås fast att rätten till bistånd under alla omständigheter upphör när utlänningen lämnar landet.

6 §

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

För att undvika att bidrag betalas ut till någon som håller sig undan delgivning eller verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut har i 6 § tagits in en regel som innebär att rätten till bidrag då förfaller.

Förmåner**7 §**

Bistånd enligt denna lag lämnas i form av kostnadsfri bostad, dagbidrag eller särskilt bidrag.

De stödformer som regleras i den nya lagen är kostnadsfri bostad, dagbidrag och särskilt bidrag. Något annat bistånd kan således inte utgå med stöd av lagen. Beträffande innebörden av de olika stödformerna får jag hänvisa till vad jag anfört i avsnitt 2.7 och i specialmotiveringen till 8–10 §§.

Med anledning av påpekanden från *länsrätten i Stockholms län* vill jag betona att någon individuell prövning i egentlig mening av behovet av dagbidrag och särskilt bidrag inte skall ske, utan det biståndet skall utgå enligt schablonmässiga grunder. Självfallet kan det dock bli aktuellt att avslå en ansökan om sådant bistånd till en utlänning som uppenbart har egna medel i en omfattning att biståndet inte behövs. Samma sak skall då gälla bistånd till utlänningens barn under 16 år.

Återbetalningsskyldighet för uppbyggt bistånd skall inte kunna komma i fråga annat än i de fall då brottsligt förfarande föreligger.

8 §

En asylsökande som har fått plats på en statlig förläggning har rätt att få tillfälligt logi där. Om den asylsökande har anvisats plats i en kommun, har han eller hon rätt till tillfälligt logi i en genomgångsbostad i kommunen. Om det finns synnerliga skäl, har den asylsökande rätt till annat tillfälligt logi.

Den som har rätt till bistånd enligt 3 § har rätt att få tillfälligt logi, om han eller hon behöver det.

Utlänningen skall normalt inkvarteras på en utredningssluss eller en utredningsförläggning under den tid polisens asylutredning genomförs och sedan anvisas plats på en annan förläggning. Plats kan också anvisas i en kommun i väntan på beslut. Inkvarteringen skall vara kostnadsfri.

Inkvarteringen i en kommun skall normalt ske i en genomgångsbostad som disponeras av kommunen såvida inte den asylsökande kan få bostad hos någon nära anhörig eller någon annan. I avsnitt 2.7 har jag närmare redogjort för hur en genomgångsbostad skall vara utrustad. Det bör dock här särskilt framhållas att utlännigen inte, som hittills, skall ha rätt att erhålla möbler och annan utrustning med äganderätt.

En asylsökande som har fått en kommunal genomgångsbostad och därefter beviljas uppehållstillstånd skall ha rätt att disponera bostaden till dess han eller hon kan erbjudas en annan mera permanent bostad. Det bör emellertid endast i undantagsfall tillåtas att en genomgångsbostad upplåts

för permanent boende. Som tidigare framhållits medför ett konsekvent utnyttjande av möblerade genomgångsbostäder en klar begränsning av kostnaderna för flyktingmottagningen.

I den allmänna motiveringen har jag konstaterat att det under vissa förhållanden kan vara nödvändigt att inkvartera en asylsökande på annat sätt än i en förläggning eller genomgångsbostad. Det kan vara fråga om en tillfällig inkvartering på hotell eller liknande i samband med en kraftig tillströmning av asylsökande. I första stycket har tagits in en bestämmelse som innebär att en sådan boendeform får utnyttjas endast om det finns synnerliga skäl.

Vid sidan av asylsökande har även andra utlänningar som vistas här i landet under den tid ansökan om uppehållstillstånd prövas rätt till bistånd enligt den nya lagen (se 3 §). Det är främst fråga om nära anhöriga till personer som redan är bösatta i landet. Som tidigare nämnts har de normalt inte behov av förläggningsplats eller annan kostnadsfri bostad. I *andra stycket* slås dock fast att de vid behov har rätt att få tillfälligt logi.

9 §

I den mån en utlänning som avses i 2 eller 3 § behöver det, har han eller hon rätt till bistånd för sin dagliga livsföring som tillförsäkrar honom eller henne en skälig levnadsnivå (dagbidrag).

I 9 § föreskrivs att en utlänning som behöver det, skall ha rätt till ekonomiskt bistånd till sin dagliga livsföring i form av dagbidrag. Dagbidraget bör vara i princip lika stort oavsett om det ges ut av en kommun eller en statlig förläggning. I den mån förnödenheter tillhandahålls direkt, t. ex. på förläggningen, bör dock bidraget sättas ned. Utlänningen skall alltid tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Till skillnad från vad som föreslagits i promemorian skall dagbidraget som jag närmare redogjort för i avsnitt 2.7 i den allmänna motiveringen relateras till basbeloppet och inte till existensminimum.

Med hänsyn till att någon individuell behovsprövning inte bör komma i fråga när det gäller biståndet till de utlänningar som omfattas av den nya lagen, kan dagbidraget fastställas enligt vissa schabloner. Dagbidrag till utlänningar på förläggning fastställs enligt invandrarverkets föreskrifter i procent av basbeloppet. Samma princip tillämpas av de flesta kommuner då socialbidrag bestäms.

Principen kan också användas för dagbidrag enligt denna lag.

Den differentiering av dagbidraget som bör ske, bör begränsas till klart urskiljbara omständigheter. Som exempel härpå kan jag nämna att det på vissa förläggningar i dag förekommer gemensam utspisning. I sådana fall får dagbidraget, på så sätt som sker för närvarande, reduceras med ett belopp motsvarande matkostnaderna. Hänsyn bör också tas till om utlänningen är ensamstående eller sammanboende samt till utlänningens ålder. Samma belopp bör alltså inte utgå för barn som för vuxen. Även i andra fall kan det vara nödvändigt att differentiera dagbidragen. Närmare bestämmelser i denna fråga kan meddelas i föreskrifter av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (jfr 11 §). Om delegation till myndighet beslutas bör denna lämpligen ges åt statens invandrarverk.

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.

Den utlänning som omfattas av lagen har utöver dagbidrag rätt till bidrag för särskilda behov, om han saknar egna medel. Det kan t. ex. gälla bidrag till vinterkläder, glasögon, kosttillskott eller medicin. Bidrag skall också kunna lämnas till akut tandvård. Akut sjukvård bör liksom för närvarande vara kostnadsfri för utlänningen.

Vidare skall särskilt bidrag kunna utgå för att bekosta handikapputrustning, spädbarnsutrustning och andra för en dräglig livsföring nödvändiga hjälpmedel.

Enligt promemoricförslaget skulle det särskilda bidraget endast kunna lämnas om det bedömdes vara av synnerlig vikt för utlänningens livsföring. Som jag närmare redogjort för i avsnitt 2.7 i den allmänna motiveringen bör uttrycket synnerlig vikt undvikas eftersom det kan ge intryck av en mycket restriktiv tillämpning. I *första stycket* slås i stället fast att det särskilda bidraget endast skall lämnas om det är nödvändigt för utlänningens livsföring. Jag vill för tydlighetens skull betona att bidraget endast är avsett för sådana fall där utlänningen har ett reellt behov av särskilt stöd för att kunna hålla sin livsföring på en skälig nivå.

Förutom för de ändamål som angetts i promemoricförslaget skall det särskilda bidraget kunna lämnas för att täcka en asylsökandes kostnader för resor i samband med besök hos hans eller hennes offentliga biträde i asylärendet under förutsättning att biträdet har sitt kontor på annan ort än förläggningssorten eller den ort i en kommun där den asylsökande vistas. Endast resor som är nödvändiga för utredningen i asylärendet skall täckas av det särskilda bidraget. En bestämmelse av denna innebörd har tagits in i *andra stycket*.

Även beträffande särskilda bidrag bör närmare anvisningar meddelas i föreskrifter från regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (jfr 11 §).

11 §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer fastställer grunder för de belopp som dagbidrag och särskilda bidrag utgår med.

Paragrafen har tillkommit på förslag av lagrådet.

Dagbidrag och särskilda bidrag skall enligt förslaget kunna utgå enligt schablonmässiga grunder. Närmare föreskrifter härom avses meddelas i förordning.

Enligt *lagrådets* mening bör direkt av lagen framgå att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer fastställer grunder för de belopp med vilka dagbidrag och särskilda bidrag utgår.

Jag ansluter mig till lagrådets uppfattning.

Statlig ersättning**12 §**

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

I 12 § slås fast att en kommun som lämnat bistånd enligt den nya lagen har rätt till ersättning av staten för biståndet. Ersättningen bör, i enlighet med vad som nu gäller beträffande bistånd som har getts ut till asylsökande och vissa andra utlänningar enligt socialtjänstlagen (jfr 8–9 och 18 §§ förordningen /1984: 683/ om statlig ersättning för mottagande av flyktingar och vissa andra utlänningar), betalas ut i efterskott. Närmare bestämmelser i dessa och närliggande frågor får meddelas av regeringen.

Det nya stödsystemet är avsett att tillgodose behovet av bistånd för de utlänningar som omfattas av lagen. Något behov av bidrag enligt socialtjänstlagen skall därför inte föreligga för denna grupp. En vistelsekommun torde alltså normalt kunna avslå en begäran om socialbidrag under åberopande av att utlänningen inte behöver bistånd för sin försörjning och sin livsföring i övrigt eftersom hans eller hennes behov kan tillgodoses på annat sätt. I den mån kommunerna ändå betalar ut socialbidrag till dessa utlänningar föreligger inte någon rätt till ersättning för det av staten.

Rätt att föra talan**13 §**

Barn som har fyllt 16 år har rätt att själva föra sin talan i mål eller ärenden enligt denna lag.

Barn som har fyllt 16 år har, oavsett om de medföljer sina föräldrar eller har kommit hit ensamma, en självständig rätt till bistånd enligt samma principer som gäller övriga asylsökande och andra utlänningar som vistas här i landet medan frågan om uppehållstillstånd prövas. I 13 § ges barn över 16 år rätt att självständigt föra sin talan i frågor om bistånd. Denna rätt föreligger både då det gäller att ansöka om att få bistånd och att överklaga ett beslut i ett mål eller ärende om bistånd.

Delgivning**14 §**

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

Första meningen i denna paragraf, som saknar motsvarighet i promemoriaförslaget, syftar till att skydda utlänningen från obehörig insyn i hans eller hennes personliga förhållanden.

Mål eller ärenden enligt lagen kan innehålla uppgifter av så personlig karaktär att det för den enskilde utlänningen framstår som väsentligt att en

utomstående inte onödigtvis får kännedom om dem. För att förebygga att detta sker får delgivning i mål eller ärende enligt lagen inte äga rum genom att handling lämnas till annan än den sökta (surrogatdelgivning) eller genom kungörelse (kungörelsedelgivning). Motsvarande bestämmelse finns i 58 § socialtjänstlagen.

*Andra mening*en i paragrafen har tillkommit på förslag av lagrådet.

Lagrådet anför i sitt yttrande bl. a. följande. Lagrådet har inget att erinra mot att delgivning i allmänhet inte skall få ske med tillämpning av 12 eller 15 § delgivningslagen. Emellertid kan det befaras att det i förvaltningsdomstolarna blir liggande mål där den som besvärat sig har lämnat landet och saknar känt hemvist och det inte kan klarläggas var han eller hon uppehåller sig. I dessa fall bör kungörelsedelgivning få ske så att målen kan avgöras utan hinder av att utlänning inte kunnat delges personligen.

För egen del ansluter jag mig till vad lagrådet sålunda har anfört.

Överklagande av beslut

15 §

Invandrarverkets eller socialnämndens beslut får överklagas hos länsrätten.

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

Beslut som meddelats enligt denna lag får överklagas endast av den enskilde.

Beslut i fråga om bistånd enligt denna lag gäller omedelbart.

Enligt 15 § *första stycket* får invandrarverkets och socialnämndernas beslut som rör det nya stödsystemet överklagas till länsrätten.

Som tidigare nämnts meddelas beslut som avser bistånd till asylsökande som vistas på statlig förläggning av invandrarverkets personal vid förläggningen. Mot den bakgrunden föreslås i *andra stycket* att beslut som meddelats av invandrarverket överklagas till länsrätten i det län där utlänningen hade sin förläggningvistelse när beslutet fattades.

För att processordningen, såsom närmare redogjorts för i den allmänna motiveringen (avsnitt 2. 13) skall bli enhetlig, oavsett om frågan om bistånd från början avgjorts av en socialnämnd eller av invandrarverket, skall enligt *tredje stycket* endast den enskilde utlänningen kunna överklaga beslut rörande bistånd enligt den nya lagen.

Det bistånd som kan lämnas en utlänning enligt den nya lagen är i princip av den arten att det föreligger ett omedelbart behov av biståndet. Beslut om bistånd skall därför enligt *fjärde stycket* gå i verkställighet omedelbart.

4.2 Övriga författningar

7 kap. 4 § sekretesslagen

Ändringen i denna paragraf, som saknar motsvarighet i promemoriaförslaget, syftar till att ge sekretesskydd för uppgifter om utlänningens personliga förhållanden i mål och ärenden enligt den nya lagen.

Bestämmelserna om sekretess inom socialtjänsten skall enligt tillägget till tredje stycket gälla även i ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar. Skälen till ändringen har jag redovisat i avsnitt 2.14 i den allmänna motiveringen.

14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Bestämmelsen i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar om vilka mål som prövas av länsrätten har anpassats till den nya lagen och till lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m. fl. (jfr avsnitt 2.15).

5 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att anta de av lagrådet granskade förslagen till

1. lag om bistånd åt asylsökande m. fl.,
2. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
3. lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

Sammanfattning av promemorian (Ds A 1987:1)

Ett stödsystem för asylsökande

Den svenska flyktingmottagningen bygger på en nära samverkan mellan staten, kommunerna och de utlänningar som söker asyl i Sverige. Statens invandrarverk driver förläggningar och skall träffa överenskommelser med kommuner att mot statlig ersättning ta emot asylsökande och flyktingar.

Utlänningar som söker asyl i samband med inresan skall normalt tas emot i en statlig utredningsförläggning medan polisen utreder asylärendet. Därefter anvisas de bostad i en kommun som invandrarverket har träffat överenskommelse med. Utlänningar som inte söker asyl i direkt anslutning till inresan utan först efter en tids vistelse i landet kan också hänvisas till en förläggning. Deras asylärenden kan emellertid också utredas av polismyndigheten i den kommun där de har lämnat in sin asylansökan. Kommunen svarar då för inkvartering under väntetiden.

Under den tid en asylsökande vistas på en förläggning beslutar invandrarverket om vilket ekonomiskt och annat stöd som skall utgå. Detta är inte författningsreglerat. En asylsökande som är inkvarterad av en kommun får hjälp till sitt uppehälle i form av socialbidrag. Socialbidrag till asylsökande utgår enligt samma normer som för andra kommuninvånare.

De totala kostnaderna för förläggningsverksamheten var ca 300 miljoner kr. under budgetåret 1985/86. För samma tid var de statliga kostnaderna för ersättning till kommuner för flyktingmottagande ca 630 miljoner kr.

För att målen med flyktingpolitiken skall kunna upprätthållas fordras att insatserna kan planeras och styras. Åtgärder för mottagandet i särskilda utredningsslussar samt för att minska väntetiderna på förläggningarna har redan vidtagits. Det ekonomiska stödet bör utgå enligt enhetliga normer oavsett om den asylsökande vistas på en förläggning eller tas om hand av en kommun.

I promemorian konstateras att det nuvarande biståndssystemet inte är anpassat till att det är fråga om ett generellt biståndsbehov som i princip alla asylsökande har. Det rör sig här om stöd till uppehälle och mat samt till ett boende som inte avses vara permanent. Det är därför mindre lämpligt att detta behov tillgodoses genom socialbidrag som bygger på en individuell behovsprövning i varje enskilt fall. Därtill kommer att bidragsnivåerna inte är desamma från kommun till kommun och inte heller stämmer överens med det bistånd som ges vid de statliga förläggningarna. I promemorian konstateras vidare att ersättningssystemet vid de statliga förläggningarna bygger på ett provisorium.

Vidare framhålls i promemorian att bistånd till asylsökande, vars framtida vistelse i Sverige är osäker, i större utsträckning än för närvarande borde anpassas till detta speciella förhållande.

Mot denna bakgrund föreslås att det skall införas ett nytt stödsystem för asylsökande. Stödsystemet skall utformas så att det ger en enhetlig bidragsnivå över hela landet. Vissa bestämda kriterier ställs upp för att bistånd skall utgå och därmed också för kommunernas rätt till statlig ersättning för biståndet.

· En fördel med att ha ett särskilt stödsystem för asylsökande är att det underlättar att genomföra en ordning där asylsökande i ökad utsträckning hänvisas till förläggning under den tid då polisens utredning pågår. Därigenom ökar förutsättningarna för att nå de mål för kortare handläggningstider i asylärenden som har satts upp. Vidare skulle möjligheterna öka att undvika koncentration av asylsökande till vissa kommuner.

I promemorian föreslås en särskild lag om bistånd till asylsökande. Lagen omfattar asylsökande som är inkvarterade på förläggning eller vistas i en anvisad kommun. Lagen är också tillämplig på andra utlänningar än asylsökande som har rätt att vistas i landet i avvaktan på att deras ansökan om uppehållstillstånd behandlas. Förslaget berör emellertid inte de utlänningar som erhållit uppehållstillstånd.

De stödformer som regleras i lagen är kostnadsfri bostad, dagbidrag och särskilt bidrag. Den asylsökande skall ha rätt till gratis logi både när de är på en statlig förläggning och under vistelsen i en kommun. Inkvartering i kommun skall i första hand ske i genomgångsbostäder. Dagbidraget skall täcka den asylsökandes behov av medel för sin dagliga livsföring. Det särskilda bidraget skall utgå, om det uppstår akuta behov, exempelvis i samband med sjukdom eller då egna medel saknas för glasögon, vinterkläder etc.

Förslaget beräknas leda till vissa kostnadsbesparingar och administrativa förenklingar.

Det nya stödsystemet föreslås träda i kraft den 1 januari 1988.

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om bistånd åt asylsökande m. fl.;

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § En utlänning som söker uppehållstillstånd här i landet och som behörigen vistas här under den tid ansökan prövas har rätt till bistånd enligt denna lag.

Rätt till bistånd

2 § Bistånd lämnas till en utlänning som söker uppehållstillstånd enligt 3, 5 eller 6 § utlänningslagen (1980:376) eller annars av politisk-humanitära skäl (asylsökande), om den asylsökande

1. vistas på en statlig förläggning,
2. vistas i en kommun som har träffat överenskommelse med statens invandrarverk om mottagande av asylsökande och till vilken den asylsökande har anvisats av invandrarverket,
3. tillfälligt vistas i en kommun i avvaktan på att anvisas plats på en förläggning eller i en annan kommun, eller
4. vistas i en kommun som den asylsökande har särskilt stark anknytning till eller som den asylsökande har andra särskilda skäl att vistas i.

Rätt till bistånd enligt första stycket tillkommer också den asylsökandes medföljande barn under 16 år.

3 § Bistånd lämnas även till andra utlänningar som söker uppehållstillstånd i Sverige och behörigen vistas här medan ansökan prövas och till deras medföljande barn under 16 år. Bidrag lämnas dock inte, om ansökan avser endast en förlängning av ett tidigare tillstånd på i övrigt oförändrade villkor.

4 § Vistas utlänningen på en statlig förläggning, skall biståndet beslutas och lämnas av invandrarverket. I annat fall skall biståndet beslutas och lämnas av den kommun där han eller hon vistas.

5 § Rätten till bistånd enligt 2 och 3 §§ upphör i följande fall.

1. När uppehållstillstånd ges och utlänningen inte längre vistas på en förläggning.
2. När en ansökan om uppehållstillstånd har avslagits och ett beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas. Utlänningen har dock rätt till bistånd även för den tid som skäligen behövs för att lämna landet.

6 § Om verkställigheten av ett avvisningsbeslut eller ett utvisningsbeslut enligt 38 § utlänningslagen (1980:376) har överlämnats till statens invandrarverk enligt 85–89 §§ nämnda lag eller om verkställighetsärendet har övergått till invandrarverket enligt 89 a § samma lag, har den asylsökande rätt till bistånd även under verkställighetsärendets behandling och, i förekommande fall, under den tid efter det att beslutet om verkställighet har vunnit laga kraft som skäligen behövs för att lämna landet.

7 § Den som undandrar sig verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning som har vunnit laga kraft har i intet fall rätt till bistånd.

Prop. 1987/88:80
Bilaga 2

8 § Rätten till bistånd upphör alltid när utlänningen lämnar landet.

Förmåner

9 § Bistånd enligt denna lag kan lämnas i form av kostnadsfri bostad, dagbidrag och särskilt bidrag.

10 § En asylsökande som behöver det har rätt att utan kostnad få tillfälligt logi i en statlig förläggning eller i en kommunal genomgångsbostad. Finns det synnerliga skäl, har han eller hon rätt till annat tillfälligt logi.

Den som har rätt till bistånd enligt 3 § har, om han eller hon behöver det, rätt att utan kostnad få tillfälligt logi.

11 § I den mån en utlänning saknar egna medel har han eller hon rätt till ett bidrag för sin dagliga livsföring som tillförsäkrar honom eller henne en skälig levnadsnivå (dagbidrag).

12 § Utöver kostnadsfri bostad och dagbidrag har en utlänning rätt till bidrag för särskilda behov (särskilt bidrag). Sådant bidrag skall lämnas endast om det bedöms vara av synnerlig vikt för utlänningens livsföring.

Statlig ersättning

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

Överklagande av beslut

14 § Invandrarverkets och kommunens beslut får överklagas hos länsrätten genom besvär.

Invandrarverkets beslut överklagas till länsrätten i det län där utlänningen hade sin förläggningsvistelse när beslutet fattades.

Verkställighetsföreskrifter

15 § Föreskrifter om verkställigheten av denna lag meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1988.

Förteckning över remissinstanser som avgett yttrande över promemorian (Ds A 1987:1) Ett stödsystem för asylsökande.

Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av kammarrätten i Jönköping, länsrätten i Stockholms län, länsrätten i Göteborgs och Bohus län, länsrätten i Malmöhus län, länsstyrelsen i Stockholms län, länsstyrelsen i Malmöhus län, länsstyrelsen i Uppsala län, länsstyrelsen i Jämtlands län, socialstyrelsen, rikspolisstyrelsen (RPS), länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON), riksrevisionsverket (RRV), statens invandrarverk (SIV), statskontoret, ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, utredningen (A 1987:02) om översyn av organisation och rutiner för handläggningen av utlänningsärenden (asylärendeutredningen), utredningen (A 1987:01) om översyn av utlänningslagen, Stockholms kommun, Göteborgs kommun, Malmö kommun, Uppsala kommun, Örebro kommun, Skellefteå kommun, Botkyrka kommun, Sveriges Advokatsamfund, Svenska Röda Korset, Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer, Rädda Barnen, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO). Yttranden har också kommit in från Svenska Flyktingrådet, Stockholms stifts invandrarkommitté, Sveriges kristna socialdemokraters förbund och invandrarnämnden i Göteborgs kommun.

De till lagrådet remitterade lagförslagen

1 Förslag till

Lag om bistånd åt asylsökande m. fl.

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § I denna lag ges bestämmelser om rätt till bistånd åt en utlänning som söker uppehållstillstånd här i landet och som vistas här under den tid ansökan prövas.

Rätt till bistånd

2 § Bistånd lämnas till en utlänning som med stöd av 3, 5 eller 6 § utlänningslagen (1980:376) söker uppehållstillstånd (asylsökande), om den asylsökande

1. vistas på en statlig förläggning för asylsökande,
2. vistas i en kommun som har träffat överenskommelse med statens invandrarverk om att ta emot asylsökande och där den asylsökande har anvisats plats av invandrarverket,
3. tillfälligt vistas i en kommun i avvaktan på att anvisas plats på en förläggning eller i en annan kommun, eller
4. 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.

3 § Bistånd lämnas till andra utlänningar som söker uppehållstillstånd i Sverige och som av särskilda skäl får vistas här medan ansökan prövas. Även deras medföljande barn under 16 år har rätt till bistånd. Bistånd lämnas dock inte, om ansökan avser endast en förlängning av ett tidigare tillstånd på i övrigt oförändrade villkor.

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.

5 § Rätten till bistånd upphör

1. när uppehållstillstånd ges, eller
2. när en ansökan om uppehållstillstånd har avslagits och ett beslut om avvísning eller utvisning skall verkställas. Utlänningen har dock rätt till bistånd även för den tid som skäligen behövs för att lämna landet.

6 § Om fråga om verkställighet av ett avvísningsbeslut eller ett utvisningsbeslut enligt 38 § utlänningslagen (1980:376) har överlämnats till statens invandrarverk enligt 85–89 §§ nämnda lag eller om verkställighetsärendet har övergått till invandrarverket enligt 89 a § samma lag, har den

asylsökande rätt till bistånd även under verkställighetsärendets behandling. Detsamma gäller i förekommande fall under den tid efter det att beslutet i ärendet har vunnit laga kraft som skäligen behövs för att lämna landet.

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

8 § Rätten till bistånd upphör alltid när utlänningen lämnar landet.

Förmåner

9 § Bistånd enligt denna lag lämnas i form av kostnadsfri bostad, dagbidrag eller särskilt bidrag.

10 § En asylsökande som har fått plats på en statlig förläggning har rätt att få tillfälligt logi där. Om den asylsökande har anvisats plats i en kommun, har han eller hon rätt till tillfälligt logi i en genomgångsbostad i kommunen. Om det finns synnerliga skäl, har den asylsökande rätt till annat tillfälligt logi.

Den som har rätt till bistånd enligt 3 § har rätt att få tillfälligt logi, om han eller hon behöver det.

11 § I den mån en utlänning som avses i 2 eller 3 § behöver det, har han eller hon rätt till bistånd för sin dagliga livsföring som tillförsäkrar honom eller henne en skäligen levnadsnivå (dagbidrag).

12 § 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.

Statlig ersättning

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

Rätt att föra talan

14 § Barn som har fyllt 16 år har rätt att själva föra sin talan i mål eller ärenden enligt denna lag.

Delgivning

15 § I mål eller ärenden enligt denna lag får delgivning inte ske med tillämpning av 12 eller 15 § delgivningslagen (1970:428).

Överklagande av beslut

16 § Invandrarverkets eller socialnämndens beslut får överklagas hos länsrätten.

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

Beslut som meddelats enligt denna lag får överklagas endast av den enskilde.

Prop. 1987/88:80

Beslut i fråga om bistånd enligt denna lag gäller omedelbart.

Bilaga 4

Denna lag träder i kraft den 1 maj 1988.

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100)¹ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

7 kap.

4 §²

Sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närtstående lider men. Sekretessen gäller dock inte beslut om omhändertagande eller beslut om vård utan samtycke.

Inom kommunal familjerådgivning gäller sekretess för uppgift som enskild har lämnat i förtroende eller som har inhämtats i samband med rådgivningen.

Med socialtjänst förstås verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare utan samtycke samt verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd. Till socialtjänst räknas också verksamhet hos annan myndighet som innefattar omprövning av socialnämnds beslut eller särskild tillsyn över nämndens verksamhet samt verksamhet hos kommunal invandrarbyrå. Med socialtjänst jämställs ärenden om tillstånd till riksfärdtjänst.

Med socialtjänst förstås verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare utan samtycke samt verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd. Till socialtjänst räknas också verksamhet hos annan myndighet som innefattar omprövning av socialnämnds beslut eller särskild tillsyn över nämndens verksamhet samt verksamhet hos kommunal invandrarbyrå. Med socialtjänst jämställs ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar samt ärenden om tillstånd till riksfärdtjänst.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 1988.

¹ Lagen omtryckt 1985:1059.

² Senaste lydelse 1986:976.

3 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrivs att 14 § lagen (1971:289)¹ om allmänna förvaltningsdomstolar skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §²

Länsrätt prövar

1. mål enligt skatte-, taxerings-, uppbörds- och folkbokföringsförfattningarna i den utsträckning som är föreskrivet i dessa författningar.

2. mål enligt socialtjänstlagen (1980:620), lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1981:1243) om vård av missbrukare i vissa fall, utlänningslagen (1980:376), smittskyddslagen (1968:231), lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling och körkortslagen (1977:477) i den utsträckning som är föreskrivet i dessa lagar samt mål enligt 6 kap. 21 § och 21 kap. föräldrabalken,

3. mål som avses i 24 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet,

4. mål som avses i 6 § första stycket lagen (1985:206) om viten.

Länsrätten i Östergötlands län prövar mål enligt luftfartslagen (1957:297) i den utsträckning som är föreskrivet i den lagen.

Länsrätt prövar

1. mål enligt skatte-, taxerings-, uppbörds- och folkbokföringsförfattningarna i den utsträckning som är föreskrivet i dessa författningar,

2. mål enligt socialtjänstlagen (1980:620), lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1981:1243) om vård av missbrukare i vissa fall, *lagen (1988:000) om bistånd åt asylsökande m.fl.*, *lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl.*, utlänningslagen (1980:376), smittskyddslagen (1968:231), lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling och körkortslagen (1977:477) i den utsträckning som är föreskrivet i dessa lagar samt mål enligt 6 kap. 21 § och 21 kap. föräldrabalken,

3. mål som avses i 24 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet,

4. mål som avses i 6 § första stycket lagen (1985:206) om viten.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 1988.

¹ Lagen omtryckt 1981:1323.

² Senaste lydelse 1986:169.

Lagrådet

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1987-12-16

Närvarande: f. d. regeringsrådet Nordlund, justitierådet Freyschuss, regeringsrådet Bouvin.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 26 november 1987 har regeringen på hemställan av statsrådet Georg Andersson beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om bistånd åt asylsökande m. fl.,
2. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
3. lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Förslagen har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Birgit Råberg.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

Lagen om bistånd åt asylsökande m. fl.

5 §, 6 §, 8 §

I 5 § anges två fall då rätten till bistånd upphör, nämligen 1. när uppehållstillstånd ges och 2. när en ansökan om uppehållstillstånd har avslagits och ett beslut om avvísning eller utvisning skall verkställas. I sistnämnda fall har dock den modifieringen föreskrivits, att utlänningen har rätt till bistånd även för den tid som skäligen behövs för att lämna landet. 6 § innehåller vissa exemplifieringar av situationer då bistånd utgår i samband med verkställighet av ett avvísnings- eller utvisningsbeslut. I 8 § stipuleras att rätten till bistånd alltid upphör, när utlänningen lämnar landet.

Förutsättningarna för att bistånd skall lämnas anges i 2 och 3 §§. Av 2 § kan möjligen indirekt utläsas, att biståndet upphör om utlänningen inte längre vistas på någon av de platser som berättigar till bistånd. Det bör dock sägas klart ut, lämpligen som en första punkt i 5 §. Vidare bör bestämmelsen i 8 § ingå som en sista punkt i 5 §, samtliga fall då beviljat bistånd upphör blir därmed samlade i en paragraf. 6 § saknar självständig betydelse. Den bör därför utgå. Den exemplifiering som paragrafen innehåller kan i stället upptas i specialmotiveringen till 5 §.

På grund av det anförda föreslår lagrådet att 5 § får följande lydelse:

”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,

3. när en ansökan om uppehållstillstånd har avslagits och ett beslut om avvísning eller utvisning skall verkställas, dock kvarstår rätten till bistånd även för den tid som skäligen behövs för verkställigheten, eller

4. när utlänningen lämnar landet.”

Om förslaget följs påverkar det paragrafnumreringen i fortsättningen av lagförslaget.

Prop. 1987/88:80
Bilaga 5

11 och 12 §§

I paragraferna ges bestämmelser om dagbidrag och särskilda bidrag. Enligt lagrådsremissen skall sådana bidrag kunna utgå enligt schablonmässiga grunder. Närmare bestämmelser härom avses skola meddelas i form av verkställighetsföreskrifter. Enligt lagrådets mening bör direkt av lagen framgå att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer fastställer grunder för de belopp med vilka dagbidrag och särskilda bidrag utgår. En bestämmelse med denna innebörd bör lämpligen intas i en ny 11 § i den ändrade paragrafnumreringen.

15 §

Lagrådet har inget att erinra mot att delgivning i allmänhet inte skall få ske med tillämpning av 12 eller 15 § delgivningslagen. Emellertid kan det befaras att det i förvaltningsdomstolarna blir liggande mål där den som besvärat sig har lämnat landet och saknar känt hemvist och det inte kan klarläggas var han eller hon uppehåller sig. I dessa fall bör kungörelsedelgivning få ske så att målen kan avgöras utan hinder av att utlänning inte kunnat delges personligen. Lagrådet förordar sålunda att till paragrafen, 14 § i den nya paragrafnumreringen, läggs en andra mening av följande lydelse: "I mål vid förvaltningsdomstol får dock delgivning ske enligt 15 § första stycket samma lag, om utlänningen har lämnat landet."

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Regeringens proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	2
Utdrag ur protokoll vid regeringsammanträde den 14 januari 1988 ..	6
1 Inledning	6
2 Föredragandens överväganden	7
2.1 Allmänna utgångspunkter	7
Den svenska flyktingpolitiken	7
2.2 Gällande ordning	8
Mottagande av asylsökande och flyktingar	8
Bistånd vid förläggningvistelse	9
Bistånd under vistelse i kommun	9
Kostnader för biståndet	11
Utvecklingen av mottagandet av asylsökande under de senaste åren	11
Förläggningsverksamheten struktureras om	13
2.3 Pågående utredningsarbete	14
2.4 Behovet av förändringar i biståndssystemet	15
2.5 En lag om bistånd åt asylsökande m. fl. bör införas	17
2.6 Rätten till bistånd	18
2.7 Stödformerna	22
2.8 Beslutande myndighet	26
2.9 Statlig ersättning till kommunerna	26
2.10 Kostnadseffekterna av det nya biståndssystemet	29
2.11 Rätten att föra talan	30
2.12 Delgivning	31
2.13 Processuella frågor m. m.	32
2.14 Sekretess	35
2.15 Domstolsprövning enligt den nya lagen	36
2.16 Ikraftträdande	36
3 Upprättade lagförslag	37
4 Specialmotivering	37
4.1 Förslaget till lag om bistånd åt asylsökande m. fl.	37
4.2 Övriga författningar	46
5 Hemställan	47
6 Beslut	47
Bilaga 1 Sammanfattning av promemorian (Ds A 1987:1) Ett stödsystem för asylsökande	
Bilaga 2 Promemorians lagförslag	
Bilaga 3 Förteckning över remissinstanser som avgett yttrande över promemorian (Ds A 1987:1) Ett stödsystem för asylsökande	
Bilaga 4 De till lagrådet remitterade lagförslagen	
Bilaga 5 Lagrådets yttrande	