

## Socialutskottets yttrande

1983/84:3 y

om mottagandet av flyktingar och asylsökande m. m.

### *Till socialförsäkringsutskottet*

Socialförsäkringsutskottet har berett socialutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1983/84:124 om mottagandet av flyktingar och asylsökande m. m. såvitt avser bilaga 1 jämte med anledning av propositionen väckta motioner (motionerna 1983/84:2701–2705).

Bilaga 2 i propositionen behandlas av socialutskottet i betänkande SoU 1983/84:28.

### Utskottet

I propositionen föreslås bl. a. att det statliga ansvaret för överföring och mottagande av flyktingar i Sverige förs över från arbetsmarknadsstyrelsen till statens invandrarverk. Vidare föreslås ett ökat statligt ansvar för mottagandet av asylsökande. Förslaget innebär bl. a. att huvuddelen av de uppgifter inom flyktingverksamheten som i dag åvilar socialstyrelsen förs över till invandrarverket i den mån de inte helt kan upphöra som en följd av ändrade former för flyktingmottagandet. Genom förslaget kommer ledningsansvaret för flyktingfrågorna på verksamhetsnivå att åvila en myndighet. Detta anses enligt föredragande statsrådet vara särskilt viktigt eftersom huvuddelen av det praktiska arbetet i flyktingmottagandet och introduktion av flyktingar i det svenska samhället enligt propositionsförslaget kommer att åvila kommunerna.

Regeringen hemställer i propositionen bl. a. att riksdagen skall godkänna nya riktlinjer *dels* för mottagandet av flyktingar och asylsökande, *dels* för ersättning till kommunerna för åtgärder för flyktingar. I fråga om mottagandet av s. k. kvotflyktingar innebär propositionsförslaget att de skall tas emot två–fyra veckor i en statlig mottagningsförläggning för att därefter erbjudas bostad i en kommun med vilken invandrarverket träffat särskild överenskommelse. Efter utslussningen till kommunen kommer flyktingen att få svenskundervisning och annan introduktion i det svenska samhället genom bosättningskommunens försorg. Vad beträffar asylsökande som söker asyl i samband med inresan till Sverige bör normalt enligt propositionsförslaget mottagandet ske i en statlig utredningsförläggning i några veckor medan utredning sker i asylärendet. Därefter anvisas bostad i en kommun med vilken invandrarverket träffat överenskommelse. En utlänning som söker asyl först efter en tids vistelse i en kommun bör enligt propositionen kunna erbjudas bostad och socialt stöd där under väntetiden.

I propositionen redovisar föredragande statsrådet tämligen ingående sin syn på det kommunala flyktingmottagandets innehåll. Mottagandet skall enligt föredraganden ha som utgångspunkt att flyktingen behöver visst särskilt stöd av samhället i syfte att få en bra start och en god anpassning i sitt nya land. Vikten av att detta stöd så långt möjligt ges med hänsynstagande till flyktingens individuella behov betonas.

De överenskommelser som skall ligga till grund för flyktingmottagandet och som invandrarverket skall träffa med kommunerna skall enligt propositionen i huvudsak ange ett ungefärligt antal asylsökande och flyktingar som kommunen skall ställa bostad till förfogande åt och i övrigt ta emot i planmässiga former under en angiven period. Överenskommelserna skall ange det riktal kommunerna skall planera för.

I propositionen föreslås att alla kommuner som har kostnader för ekonomisk hjälp till flyktingar och personer som väntar på uppehållstillstånd skall få ersättning för de faktiska kostnaderna för detta bistånd under tre år. Kommuner som träffat överenskommelser med invandrarverket om att ta emot flyktingar och asylsökande kommer därutöver att få ersättning för andra insatser i form av schablonberäknade engångsbelopp för varje flykting resp. asylsökande som kommunen tar emot. Därutöver föreslås att medel ställs till invandrarverkets förfogande för att verket under vissa förutsättningar skall kunna ge bidrag till kommuner för vissa särskilda kostnader.

De föreslagna ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1985.

Beträffande medelsanvisning föreslås i propositionen att ett nytt anslag med benämningen Ersättning till kommunerna för åtgärder för flyktingar m. m. förs upp under arbetsmarknadsdepartementets huvudtitel. Över detta anslag skall anvisas medel för den generella ersättning som skall utgå till kommunerna för ekonomiskt bistånd och vissa andra kostnader för flyktingar och utlänningar som väntar på beslut i fråga om uppehållstillstånd. Denna ersättning bestrids f. n. från anslaget J 6. Ersättningar till kommunerna för hjälp till utländska medborgare, flyktingar m. m. under socialdepartementets huvudtitel. Under det nya anslaget skall vidare anvisas medel för schablonersättningar och särskilda bidrag till kommuner för vissa åtgärder för flyktingar och asylsökande och för viss ersättning till sjukvårdshuvudmännen.

I motionerna 1983/84:2701 (s) och 1983/84:2704 (c) tas upp frivilligorganisationernas möjligheter att bistå med olika åtgärder vid mottagandet av flyktingar. Bidrag här till bör enligt motionärerna rymmas inom de ersättningar för vilka medel beräknas i propositionen. I den senare motionen tas även upp frågan om precisering av vilka åtaganden en kommun skall göra för att få ersättning enligt de nya reglerna. Enligt motionärerna kan följden annars bli att flyktingar och asylsökande får ett totalt sett sämre omhändertagande än i dag.

Socialutskottet har i skilda sammanhang betonat det viktiga komplement

som de frivilliga organisationernas verksamhet utgör till socialtjänsten. Även då det gäller mottagandet av flyktingar och asylsökande finns skäl att framhålla värdet av det arbete som organisationerna bedriver och som bl. a. kan bidra till att minska isoleringen bland många flyktingar. Att organisationerna kan spela en viktig roll i flyktingmottagandet sägs också i propositionen (s. 31). Det bör emellertid ankomma på vederbörande kommun att avgöra i vilken utsträckning bidrag skall utgå för sådan verksamhet. Den i propositionen föreslagna schablonersättningen är avsedd att täcka bl. a. kommunernas extra kostnader för fritids- och kulturverksamhet bland flyktingar och asylsökande (prop. s. 39), däremot inte verksamhet som bedrivs till förmån för invandrare och språkliga minoriteter oavsett kommunens åtagande att ta emot flyktingar.

När det gäller önskemålen om precisering av kommunernas åtaganden för flyktingar och asylsökande ter det sig svårt att gå längre i precisering än vad som skett genom de i propositionen angivna riktlinjerna. Insatsernas utformning måste i viss mån bli beroende av de lokala förutsättningarna, flyktinggruppens storlek och sammansättning m. m. Utskottet vill emellertid betona att kommunernas insatser för flyktingar och asylsökande totalt sett inte får bli sämre än de är f. n. Utskottet utgår vidare från att invandrarverket kommer att följa upp hur kommunerna utformar sina insatser och hur den statliga ersättningen används.

I motionerna 1983/84:2702 (s) och 1983/84:2705 (fp) begärs ökade möjligheter att förlänga vistelsen i statlig mottagningsförläggning jämfört med den i propositionen angivna tiden två–fyra veckor. Motionärerna menar att detta är för snävt i många fall, bl. a. för flyktingar som kommer från länder som skiljer sig mycket från vårt eller för dem som har fysiska eller psykiska problem.

I propositionen anförs i denna del (s. 20) att avsikten är att förläggningstvisten för flyktingarna skall bli kort och att endast ett fåtal åtgärder skall vidtas under den allra första tiden. Även i framtiden kan det dock enligt föredragande statsrådet i vissa fall bli nödvändigt med längre tids vistelse i förläggning.

Utskottet anser den i propositionen angivna tiden väl avvägd i flertalet fall. Som framhålls i motionerna bör det emellertid finnas möjlighet till längre vistelse när det individuella behovet motiverar detta. Utskottet anser således att systemet bör medge en viss flexibilitet för att åstadkomma ett bättre mottagande för flyktingar som av olika skäl behöver en längre övergångstid innan utflyttning till eget boende sker. Det anförda innebär självfallet inte att det får ställas mindre krav på organiserandet av andra mottagningsinsatser så att utslussningen fördröjs av sådana skäl.

I motion 1983/84:2703 (vpk) tas upp den föreslagna styrningen av flyktingars och asylsökandes bosättning till vissa kommuner. Motionärerna påpekar att en koncentration av flyktingar och invandrare till vissa kommu-

ner inte enbart är negativ. Bl. a. framhålls ökade möjligheter till utbildning och modersmålsundervisning, till föreningsverksamhet och annan kontakt med landsmän m. m. Motionärerna vänder sig vidare mot att socialtjänstlagen skulle utnyttjas för att styra flyktingars bosättning genom att de vägras bistånd om de söker sig till annan kommun än där de fått erbjudande om bostad.

Det finns både för- och nackdelar med en koncentration av invandrare till vissa orter. Å ena sidan kan detta bidra till att skapa en social segregering i förhållande till andra grupper. Å andra sidan kan – som framhålls i motionen – det ge ökade möjligheter att organisera modersmålsundervisning och andra särskilt anpassade insatser. Invandrarna får dessutom lättare att hålla kontakter inom den egna gruppen, att organisera föreningsaktiviteter m. m., vilket är av betydelse inte minst för politiska flyktingar som kanske på längre sikt vill återvända till sitt hemland. I propositionen anför föredragande statsrådet i denna del (s. 22) att genom det föreslagna nya systemet med särskilda överenskommelser med kommuner om mottagande av asylsökande och flyktingar etniska grupper bör få bättre möjligheter än nu att hålla ihop och få en ändamålsenlig service. Kommuner som har ett stort antal etniska grupper har enligt propositionen som regel väsentligt svårare att ge fullgod service åt alla, eftersom det måste ske på ett stort antal språk.

Utskottet konstaterar att en betydande del av de utländska medborgare som i dag tas emot i Sverige under ett år kommer hit som s. k. spontanflyktingar. Eftersom många av dem har anhöriga i Sverige eller eljest kontakt med landsmän här före ankomsten har regioner med många invandrare automatiskt kommit att få ta emot fler tillståndssökande än andra kommuner, huvudsakligen i Stockholmsregionen (inkl. Uppsala) och i Skåne. Detta har inneburit särskilda problem för dessa kommuner bl. a. genom att de inte kunnat planera för de särskilda åtgärder som behövs. Framför allt ordnandet av bostäder har mött svårigheter. Spontaninvandringen har även inneburit ekonomiska påfrestningar för vissa kommuner. Socialutskottet har sålunda vid ett flertal tillfällen haft att behandla motionsyrkanden om statlig ersättning till Södertälje kommun för särskilda kostnader till följd av den assyrisk-syrianska invandringen.

De i propositionen föreslagna riktlinjerna för flyktingmottagandet är enligt utskottets mening väl ägnade att motverka och förebygga uppkomsten av de problem som framför allt den oreglerade spontaninvandringen inneburit för vissa kommuner. Genom förslaget kan kommunerna bättre bygga upp ett ändamålsenligt kommunalt flyktingmottagande. Kommuner- na får även möjlighet att påverka den egna flyktingverksamhetens omfattning och inriktning alltefter lokala förhållanden och förutsättningar. Förslaget innebär ett bättre utnyttjande av landets samlade resurser i fråga om flyktingmottagande samtidigt som flyktingen/asylsökanden får tillgång till en mera ändamålsenlig service.

Utskottet anser i likhet med föredragande statsrådet att samhället måste

ha möjlighet att i ett tidigt skede påverka var utlännings skall tillbringa väntetiden. Syftet därmed är enligt propositionen att avlasta särskilt hårt ansträngda kommuner. Detta utesluter dock inte ett stort mått av hänsynstagande till individuella önskemål om bosättning. Sålunda uttalas i propositionen (s. 23) att de särskilda önskemål som asylsökande kan ha bör beaktas så långt som möjligt med tanke på att placeringen under väntetiden syftar till permanent bosättning om vederbörande får stanna. Om individuella önskemål inte beaktas tillräckligt kan det leda till en omfattande sekundär flyttning mellan olika kommuner. Vidare anför föredragande statsrådet (s. 24) att hon utgår från att det vid erbjudandet av bostad och mottagande i planerade former kommer att kunna tas så stora hänsyn till individuella önskemål och behov att erbjudandena överlag kommer att kunna accepteras av de tillståndssökande. Det anses självklart att den som har sin familj i en kommun eller har någon annan stark anknytning till en viss kommun inte bör erbjudas bostad på annat håll. Även i andra fall förutsätts de som så önskar i regel erbjudas bostad i en kommun som tar emot landsmän eller där det tidigare finns landsmän. Också i den mer övergripande planeringen skall hänsyn tas till kommunernas förutsättningar att ta emot olika etniska grupper. Det finns vid angivna förhållanden enligt utskottets mening inte anledning att befara att den nödvändiga styrningen av flyktingmottagandet kommer att gå ut över den enskilde flyktingens/asylsökandens valfrihet när det gäller bosättningsort.

När det gäller socialtjänstens ansvar vill utskottet erinra om att socialtjänstlagen ålägger vederbörande kommun ett yttersta ansvar för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta ansvar preciseras genom andra bestämmelser i socialtjänstlagen, bl. a. om rätten till bistånd. Enligt 6 § har den enskilde rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Några undantagsbestämmelser för flyktingar, asylsökande eller andra som tillfälligt vistas här i landet finns inte i socialtjänstlagen. Socialtjänstens ansvar är således detsamma gentemot dessa grupper som gentemot alla andra. I propositionen (s. 19) framhålls också att det nya systemet för mottagande självfallet inte ger någon kommun rätt att vägra ta emot den som på egen hand söker sig till kommunen. Kommuner med stor koncentration av flyktingar bör dock enligt propositionen kunna ställa anspråk på invandrarverket att söka erbjuda bostad i annan kommun åt asylsökande som saknar anknytning till den kommun de vänt sig till.

I sammanhanget bör framhållas att de riktlinjer som anges i propositionen avser statsbidragsgivningen och principerna för den statliga verksamheten på området. Tolkningen av socialtjänstlagen påverkas inte härav. Däremot kan enligt propositionen vissa kommuner efter överenskommelse med invandrarverket mot ersättning åta sig längre gående förpliktelser för att åstadkom-

ma ett bättre organiserat mottagande av vissa grupper flyktingar eller asylsökande.

När det gäller innehållet i biståndet vill utskottet med anledning av vad som anförs i propositionen (s. 28) framhålla att frågor om bistånd principiellt måste bedömas efter vanliga regler. Det är dock naturligt att inte igångsätta t. ex. långsiktiga insatser för att anpassa en asylsökande till det svenska samhället innan man vet om vederbörande kommer att få tillstånd att stanna här. Av samma skäl är det knappast rimligt att ge bidrag till inköp av vissa kapitalvaror m. m. innan situationen klarnat. Med hänsyn till att det är fråga om ett tillfälligt arrangemang bör socialnämnden kunna skjuta upp frågan om sådant mera långsiktigt bistånd. Drar ett ärende ut på tiden måste socialnämnden dock vara beredd att utvidga sina insatser. Den omständigheten att någon inte har uppehållstillstånd kan alltså inte i sig åberopas som grund för att vägra bistånd eller för att ge bistånd på lägre nivå än eljest (jfr socialstyrelsens allmänna råd 1981:1 Rätten till bistånd s. 48).

Vad som i övrigt anförs i propositionen angående riktlinjer för mottagandet av flyktingar och asylsökande m. m. och i motionerna föranleder inget uttalande från socialutskottets sida.

Utskottet tillstyrker den i propositionen föreslagna omdisponeringen av medel från socialdepartementets huvudtitel.

Stockholm den 24 april 1984

På socialutskottets vägnar  
INGEMAR ELIASSON

*Närvarande:* Ingemar Eliasson (fp), Evert Svensson (s), John Johnsson (s), Rune Gustavsson (c), Kjell Nilsson (s), Blenda Littmarck (m), Ann-Cathrine Haglund (m), Maria Lagergren (s), Anita Persson (s), Inga Lantz (vpk), Göran Ericsson (m), Gunnar Ström (s), Rosa Östh (c), Aina Westin (s) och Bo Arvidson (m).