

Justitiedepartementet
103 39 Stockholm

Uppdrag till Migrationsverket att bistå utredningen om mottagandet av asylsökande (Ju2007:18)

(Ert dnr Ju2008/393/SIM)

Regeringen har uppdragit åt Migrationsverket att bistå utredningen om mottagandet av asylsökande (Ju2007:18).

Migrationsverket överlämnar härmed en redogörelse för utvecklingen inom mottagandet av asylsökande.

Migrationsverket har utgått från den redogörelse för utvecklingen av mottagande av asylsökande som Utredningen om flyktingmottagande och introduktion (N2001:11) lämnade i 7 kap. i sitt betänkande *Etablering i Sverige. Möjligheter och ansvar för individ och samhälle* (SOU 2003:75).

I detta ärende har fem centrala experter Per Florell, Clas Lind, Tommie Sabelström, Anna Wessel och Anneli Westerling samt verksamhetschef Caroline Henjered deltagit.

Med vänlig hälsning

Dan Eliasson

Bilaga

Utvecklingen inom Mottagandet av asylsökande från 1985 fram till dagens datum

Innehåll

Utvecklingen inom Mottagandet av asylsökande från 1985 fram till dagens datum	5
Uppdraget	5
Genomförande	5
BOENDE OCH FÖRSÖRJNING	5
Nytt flykting- och asylmottagande utreds i början av 1980-talet.....	6
Lokalt omhändertagande av flyktingar och asylsökande	6
Genomförande med ändrade förutsättningar	7
Samordnat asylmottagande i Invandrarverkets regi	8
Asylbidrag och väntan på förläggningar	8
Långa väntetider kräver normalt boende.....	9
Eget boende förändrar situationen.....	9
Det ekonomiska ansvaret för asylsökande	10
Socialbidrag blir asylbidrag blir dagersättning... ..	11
VERKSAMHETEN UNDER ASYLTIDEN FÖRÄNDRAS	11
Lång väntan kräver meningsfull sysselsättning	12
Förlägningsverksamheten utvecklas	13
Meningsfull sysselsättning och arbetsmarknadsförberedelser	13
Förändrad syn på asyltidens betydelse	14
Aktiviteter med dubbla syften	14
Asyltidens utformning	15
Asyltidens innehåll och framtida integration	16
Oklara ambitionsnivåer	16
Central överenskommelse	17
Deltagande i organiserad verksamhet/sysselsättning	17
Orsaker till det låga deltagandet.....	17
Boendet under asyltiden	18
Införandet av Ebo- förhoppningar och farhågor besannas	18
Eget boende som ”fil” till attraktiva kommuner	19
Problem i eget boende	19
Mottagningens organisation och utformning	20
Ansvaret för mottagande av asylsökande ensamkommande barn.....	21
Lagstiftning m.m.	23
1985 - 1988.....	23
1988 – 1994	23
1994 –	25

Rapport
2008-02-26

Diarienummer
111-2008-4173

Utvecklingen inom Mottagandet av asylsökande från 1985 fram till dagens datum

Uppdraget

Regeringen har i beslut den 17 januari 2008 uppdragit åt Migrationsverket att bistå utredningen om mottagande av asylsökande (Ju2007:18) genom att redogöra för utvecklingen inom mottagandet av asylsökande. Enligt beslutet bör underlaget omfatta förändringar inom mottagandet avseende lagstiftning, huvudmannaskap, organisation, verksamhet m.m. Redogörelsen ska omfatta perioden från 1985 fram till dagens datum.

Enligt regeringsbeslutet skulle uppdraget redovisats den 11 februari 2008. Migrationsverket har därefter meddelats anstånd med att redovisa uppdraget senast den 26 februari 2008.

Genomförande

Redogörelsen har sammanställts av en arbetsgrupp bestående av de fem centrala experterna Per Florell, Clas Lind, Tommie Sabelström, Anna Wessel och Anneli Westerling.

Med hänsyn till den korta tid som stått till Migrationsverkets förfogande för genomförande av uppdraget har arbetsgruppen valt att utgå från den redogörelse för utvecklingen av mottagande av asylsökande som Utredningen om flyktingmottagande och introduktion (N2001:11) lämnade i 7 kap. i sitt betänkande *Etablering i Sverige. Möjligheter och ansvar för individ och samhälle* (SOU 2003:75).

BOENDE OCH FÖRSÖRJNING

Ända från andra världskrigets slut fram till 1985 var det arbetsmarknadsstyrelsen, som ansvarade för mottagningen av flyktingar. Det mottagningsystem, som byggdes upp var i första hand avsett för organiserat överförda flyktingar medan spontant inresta asylsökande stannade i de kommuner där de reste in.

Eftersom polisen under denna tid var ansvarig för att ta emot asylsökningarna kunde det i princip ske i alla kommuner, men den överväldigande delen av de asylsökande valde att lämna in sina ansökningar i ett fåtal storstäder och större inreseorter.

Dessa kommuner fick ersättning från staten för sina kostnader för de asylsökandes uppehälle och akuta sjukvård. Utöver den hjälpen skulle kommunerna inte uppmanas att göra några ytterligare insatser för de väntande, men i realiteten var det ofta nödvändigt för stora mottagningskommuner att exempelvis hjälpa till att skaffa de asylsökande bostad.

Nytt flykting- och asylmottagande utreds i början av 1980-talet

Hela systemet ifrågasattes i början av 1980-talet bl.a. mot bakgrund av att Statens invandrarverk hade inrättats 1969 och att flyktinginvandringen hade ändrat karaktär. Den bestod inte längre till största delen av organiserat överförda flyktingar, s.k. kvotflyktingar, som togs ut i samarbete med FN:s flyktingkommissariat i olika flyktingläger i världen. Det var istället de som kom spontant som dominerade flyktingmottagandet och som i ökande utsträckning kom att bli problem för de kommuner där de reste in och sökte asyl.

De kommuner, som mer eller mindre väl förberedda, fick ta emot vågor av asylsökande hade stora svårigheter att snabbt klara av att få fram lämpliga bostäder till de asylsökande. Det tvingade ibland fram dyra och dåliga nödlösningar i form av hotellrum och tillfälliga genomgångsbostäder, om de asylsökande inte kunde bo hos släkt eller vänner. Det var också ett asylmottagande, som avvek mycket från det organiserade och systematiska mottagande, som Arbetsmarknadsstyrelsen erbjöd de organiserat överförda flyktingarna på sina förläggningar.

Lokalt omhändertagande av flyktingar och asylsökande

1980 fick en arbetsgrupp, tillsatt av Arbetsmarknadsdepartementet, i uppdrag att pröva huvudmannaskapet för överföring och omhändertagande av flyktingar i Sverige. Agfagruppern (Arbetsgruppen för flyktingansvaret) föreslog i sin rapport *Ett lokalt omhändertagande av flyktingar* (Ds A 1981:11) att dåvarande Invandrarverket skulle överta ansvaret för flyktingmottagandet, både av de organiserat överförda s.k. kvotflyktingarna och de spontant inresta asylsökandena.

Utgångspunkten för utredningens förslag var att de 3 000 – 6 000 kvotflyktingar och asylsökande, som beräknades komma varje år, skulle tas emot på tre mottagningsförläggningar med 150 – 200 platser. På dessa mottagningsförläggningar skulle de bara stanna 2 – 4 veckor för utredning, hälsoundersökning m.m. och därefter skulle de placeras ut i ett antal (c:a 60) väl förberedda kommuner. Att man då valde kommunplacering redan under asyltiden motiverades med att det var små skillnader i omhändertagandet mellan organiserat överförda flyktingar och spontant inresta asylsökande, att det var effektivare om samma personer stod för omhändertagandet under både asyl-

tiden och introduktionstiden och att möjligheterna att styra de asylsökandena till lämpliga mottagningskommuner ökade.

Vid den här tiden var det mycket sannolikt att en asylsökande efter en tid skulle få permanent uppehållstillstånd, 70 – 80 procent beviljades uppehållstillstånd i början av 1980-talet. Därför menade utredarna att det var bäst om de asylsökande så snabbt som möjligt kom på plats där de sedan också kunde stanna kvar. Utredarna ville se det första omhändertagandet av asylsökande och den fortsatta inslussningen till ett fortsatt liv i Sverige som en helhet.

Genomförande med ändrade förutsättningar

Förändringen av huvudmannaskapet för flyktingmottagandet och införandet av det lokala omhändertagandet föregicks av ytterligare en utredning *Genomförande av ändrad statlig ansvarsfördelning inom flyktingomsorgen* (Ds A 1983:10).

I regeringens proposition (1983/84:124) om mottagande av flyktingar och asylsökande m.m. föreslogs att det statliga ansvaret för överföring och mottagande av flyktingar i Sverige skulle föras över från Arbetsmarknadsstyrelsen till Invandrarverket. Vidare föreslogs ett ökat statligt ansvar för mottagande av asylsökande. Invandrarverket fick i uppdrag att träffa överenskommelser med kommuner om mottagande av asylsökande och flyktingar mot statlig ersättning.

Organiserat överförda flyktingar skulle enligt förslaget tas emot 2 – 4 veckor på en statlig mottagningsförläggning. Därefter skulle de erbjudas bostad i en kommun med vilken Invandrarverket träffat överenskommelse och där få svenskundervisning och annan introduktion i det svenska samhället.

Utlänningar som sökte asyl i samband med inresan till Sverige borde normalt tas emot i en statlig utredningsförläggning i upp till fyra veckor medan utredning skedde i asylärendet. Därefter skulle bostad anvisas i en kommun som Invandrarverket träffat överenskommelse med.

Statens generella ersättning till kommunerna för ekonomiskt bistånd till flyktingar utsträcktes enligt förslaget med ett år. Det innebar att ersättning lämnades för det år tillstånd beviljas och ytterligare tre år. Kommuner som enligt överenskommelse med Invandrarverket tog emot asylsökande och flyktingar fick enligt förslaget utöver ersättning för ekonomiskt bistånd en schablonmässigt beräknad engångsersättning för varje flykting respektive asylsökande.

De föreslagna förändringarna genomfördes den 1 januari 1985 efter en försöksperiod andra halvåret 1984 med tolv mottagningskommuner. Invandrarverket övertog då de permanenta mottagningsförläggningarna i Alvesta, Moheda och Hallstahammar och upprättade en permanent utredningsförläggning i Flen.

Då hade redan förutsättningarna för den nya organisationen förändrats dramatiskt. Enligt övertagandeplanerna skulle Arbetsmarknadsstyrelsen vid årsskiftet 1984/85 ha överlämnat de tre permanenta förläggningarna till Invandrarverket, men under Arbetsmarknadsstyrelsens sista tid som ansvarig för flyktningmottagandet hade det ökande antalet asylsökande lett till att Arbetsmarknadsstyrelsen drev 17 tillfälliga förläggningar. Dessa förläggningar skulle avvecklas av Arbetsmarknadsstyrelsen, men i förläggningen fick dessa övertas av Invandrarverket.

Samordnat asylmottagande i Invandrarverkets regi

Man utgick från att förläggningstiden skulle vara kort och att de asylsökande snabbt skulle slussas ut till boende och ”omhändertagande” i ett antal (ca 60) lämpliga kommuner under väntetiden. Ambitionen var också att väntetiden på beslut i asylärendet skulle kunna förkortas. Verkligheten följde emellertid inte de uppgjorda planerna och under andra hälften av 80-talet grusades många ambitioner av det ständigt ökande antalet asylsökande. Det ledde till att antalet förläggningar ökade samtidigt som allt fler kommuner engagerades i mottagandet av asylsökande och flyktingar.

Statens bidrag till kommunernas flyktningmottagande var vid denna tid konstruerat så att kommuner som hade avtal med Invandrarverket fick ett visst schablonbidrag för varje asylsökande som tilläts vänta i kommunen. Dessutom hade kommunerna rätt att i efterhand söka och få tillbaka de socialbidrag som den asylsökande fått under väntetiden. När och om den asylsökande fick permanent uppehållstillstånd utbetalades därefter ytterligare ett schablonbidrag för att täcka kommunens introduktionsinsatser, extra kostnader för skola och barnomsorg m.m.

Ett problem var att andelen sökande, som befanns ha asylskäl, sjönk och andelen avslag ökade. För kommunerna innebar detta planeringssvårigheter. Man byggde exempelvis ofta upp en mottagningskapacitet med inriktning på vissa nationaliteter, dvs. man anställde flyktningmottagningspersonal, tolkar m.fl. med bestämda språk- och kulturkunskaper, som inte alltid kom till användning. När mottagningskapaciteten byggdes upp kalkylerade kommunerna ofta med att ytterligare statsbidrag skulle betalas ut när de asylsökande senare beviljades uppehållstillstånd. När andelen asylansökningar som avlogs ökade, fick kommunerna istället nya problem, med asylsökande som fick avslag samtidigt som det förväntade statsbidraget uteblev.

Asylbidrag och väntan på förläggningar

1987 gjordes en utredning om stödet till de asylsökande, som resulterade betänkandet *Ett stödsystem för asylsökande* (Ds A 1987:1). I och med införandet av lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m.fl. (LBA) den 1 maj 1988, begränsades de asylsökandes möjligheter att invänta asylbeslutet i kommunerna. De som var beroende av ekonomiskt bistånd – asylbidrag – skulle i princip invänta beskedet på sin asylansökan på någon av Invandrar-

verkets förläggningar. Om det fanns synnerliga skäl kunde emellertid kommuner acceptera att de bodde exempelvis hos släktingar under asyltiden. Kommunen ansvarade då för att bevilja och betala ut asylbidrag till de asylsökande som bodde i kommunen. Endast de asylsökande som var ekonomiskt oberoende kunde själva välja att bo på egen hand under väntetiden. Förändringen innebar att majoriteten av de asylsökande kom att stanna på förläggningarna. Det renodlade lokala omhändertagandet av asylsökande blev därigenom en parentes som avvecklades under 1988. Periodvis kom, emellertid förhållandevis många asylsökande att få kommunernas godkännande att avvakta asylprövningen ute i kommunerna.

1987 - 1988 gjordes en utredning av förläggningsverksamheten, som resulterade i delbetänkandet *Kortare väntetider i asylärenden* (Ds A 1987:3) och slutbetänkandet *Kortare väntan* (SOU 1988:2). 1989 gjordes med anledning av denna utredning en omfattande omorganisation av Invandrarverket (SIV 89) i ett försök att få ett bättre grepp om utvecklingen. Verket regionaliserades och fick fyra regioner med varsin utredningssluss där man fortfarande siktade på högst fyra veckor. Eftersom polisen vid denna tidpunkt ansvarade för att ta emot asylansökningarna och genomföra asylutredningarna, samlokaliseras polisen och Invandrarverkets personal på slussarna. De som fortfarande väntade på beslut hänvisades däremot till någon av verkets mottagningsförläggningar.

Långa väntetider kräver normalt boende

Tre år efter att regionaliseringen och förändringarna i förläggningssystemet genomförts hade Invandrarverket inte fyra utan fem slussar med närmare 90 slussannex. De planerade 18 förläggningarna hade utökats till 150 omväxlande fasta och tillfälliga förläggningar och de korta väntetiderna var knappast ens ett minne längre. Det var framförallt händelserna i Jugoslavien, som 1991 – 1993 tvingade rekordmånga människor på flykt. De allt längre väntetiderna på förläggningarna drev undan för undan fram en förändring av både utformningen av och innehållet i förläggningsverksamheten.

Invandrarverket strävade tidigt efter att skapa ett mera ”normalt” boende, dvs. i stället för helinackordering i stora gemensamhetsanläggningar försökte verket anordna förläggningsboendet i vanliga lägenheter. Utvecklingen gynnades periodvis av att det fanns god tillgång på tomma lägenheter på många orter. Under sådana perioder kunde Invandrarverket hyra hela hus eller delar av bostadsområden men i tider av bostadsbrist tvingades verket acceptera alla tillgängliga alternativ inklusive gamla stora institutioner, vandrarhem och i allra värsta fall tält.

Eget boende förändrar situationen

Redan 1994 var tiden mogen för nya förändringar av förläggningsverksamheten. Under 1992 utredde Monika Werenfels-Röttorp de asylsökandes rätt att bo utanför Invandrarverkets förläggningssystem. Utredaren poängterade de asylsökandes eget ansvar som vuxna och mogna människor och under-

strök hur viktigt det var att undvika den s.k. ”omhändertagandefällan” i asylmottagandet. Istället för att stärka de asylsökande kunde ett missriktat och alltför välvilligt omhändertagande bidra till att passivisera dem och beröva dem handlingsförmåga och självkänsla, menade hon.

Mot den bakgrunden förordade utredaren dels att förläggingsboendet så långt som möjligt skulle ordnas i vanliga lägenheter men också att de asylsökande, som ville och kunde, skulle få möjlighet att själva välja var de ville bo under den tid det tog att pröva deras asylansökan. De som så önskade och hade möjlighet kunde exempelvis hysa in sig hos vänner eller släktingar, som för detta kunde påräkna ett bidrag till hyran från den asylsökande. Personer i eget boende skulle beviljas en bostadsersättning på 500 kr per person eller 1 000 kr för en familj. Utredningen bedömde emellertid att det vara skulle vara c:a 10 procent av de asylsökande som skulle kunna ordna ett eget boende och förläggingsboendet skulle även i fortsättningen vara den dominerande boendeformen.

Förslaget mottogs positivt och reformen genomfördes den 1 juli 1994. I sin proposition (1993/94:94) Mottagande av asylsökande m.m. angav regeringen att det fanns ”anledning att uppmuntra eget boende för asylsökande” och att utgångspunkten för mottagandet skulle vara att det ” så långt som möjligt främjar att asylsökande i första hand bor utanför förläggningssystemet”. Regeringen blev bönhörd nr c:a 60 procent av de asylsökande snart utnyttjade möjligheten till ”eget boende” (EBO). För många innebar det att de hamnade i storstädernas redan tidigare invandrartäta bostadsområden, eftersom det i stor utsträckning var där släktingarna och vännerna fanns. Där blev de vanligtvis också kvar om de beviljades uppehållstillstånd, vilket kom att ge nytt bränsle åt diskussionerna om etniskt segregerade bostadsområden.

Det ekonomiska ansvaret för asylsökande

Det ekonomiska ansvaret för asylsökande har alltid varit en statlig angelägenhet, men formerna har varierat. Under den tid Arbetsmarknadsstyrelsen ansvarade för flyktingmottagandet var förläggingsverksamheten finansierad över särskilda anslag till styrelsen. Kommuner som hyste spontant inresta asylsökande kunde i efterhand återsöka kostnaderna hos länsstyrelserna för de asylsökandes boende och uppehälle.

I och med att ett lokalt omhändertagande av flyktingar och asylsökande infördes 1985 förändrades det statliga bidraget till kommunerna. Det utgick dels som ett schablonbidrag per mottagen asylsökande, dels som en fortsatt rätt för kommunerna att återsöka det socialbidrag de sökande fått under väntetiden i kommunen. 1991 överfördes hanteringen av bidragen från länsstyrelserna till Invandrarverket.

Efter förändringarna 1991 blev kostnaderna för de asylsökandes boende och uppehälle till största delen en fråga för Invandrarverket. Kostnaderna för förläggingsverksamheten belastade verkets förläggingsanslag och asylbi-

draget till de sökande betalades ut direkt till de sökande på förläggningarna. För de asylsökande som tilläts att vänta i kommunerna ansvarade kommunerna emellertid fram till 1994 för beslut och utbetalning av asylbidragen. Detta förändrades med lagen om mottagande av asylsökande när Invandrarverket blev ansvarigt för den ekonomiska ersättningen till alla asylsökande, dvs. även till dem som bodde utanför förläggningssystemet. Också de i eget boende skulle vara inskrivna vid någon av verkets mottagningsenheter även om de bodde hos släktingar eller vänner. Kommunernas kostnader för asylsökande barns grundskoleundervisning skulle ersättas av Invandrarverket med schabloniserade belopp och verket kunde också ersätta andra extraordinaära kommunala kostnader. Därmed renodlades det statliga ansvaret för de asylsökande. Kommunernas ansvar för de asylsökande som bodde i eget boende inskränkte sig till att erbjuda de asylsökande barnen plats i den obligatoriska skolan samt att de hade det generella ansvaret för att ingripa om barn far illa.

Socialbidrag blir asylbidrag blir dagersättning...

Under den tid då asylsökande var en rent kommunal angelägenhet var det kommunen som prövade deras försörjningsbehov och beviljade socialbidrag. För de asylsökande och flyktingar som var inskrivna på Invandrarverkets förläggningar mellan 1985 – 1988 beslutade Invandrarverket om vilket ekonomiskt och annat stöd som skulle utgå. Detta var inte författningsreglerat, men normen var 6 § socialtjänstlagen (1980:620) i relevanta delar. När Lagen om bistånd till asylsökande började tillämpas fullt ut 1989 blev det istället Invandrarverket som för det mesta prövade biståndsbehovet och beviljade asylbidrag. Kommunerna ansvarade bara för dem som tillåtits avvakta asylbeslutet utanför förläggningssystemet och med införandet av lagen om mottagande av asylsökande 1994 blev Invandrarverket ensamt ansvarigt för att bevilja ekonomiskt bistånd till alla asylsökande, oavsett var de bor. Med införandet av lagen ändrades också beteckningen på den ekonomiska ersättningen från asylbidrag till dagersättning. Bakom begreppsbytet låg en förändrad syn på det stöd som ges till asylsökande. Så långt som möjligt ska pengarna ses som ersättning för de arbets- och studieinsatser de asylsökande gör under väntetiden.

Bidraget var redan från början och är fortfarande lägre än socialbidraget och det nuvarande försörjningsstödet eftersom vissa kostnader, som ingår i försörjningsstödet, inte är aktuella för asylsökande, som exempelvis inköp av möbler och hemutrustning.

VERKSAMHETEN UNDER ASYLTIDEN FÖRÄNDRAS

Parallellt med att de asylsökandes boende, liksom det ekonomiska biståndet, har förändrats har den förändrade verkligheten också tvingat fram ett annat innehåll i mottagningstiden. Utgångspunkten under Arbetsmarknadsstyrelsens tid var att det normala flyktingmottagandet skulle ske i organiserade former med flyktingar mottagna främst från olika flyktingläger och i samarbete med UNHCR. De som reste in spontant betraktades som undantag från

reglerna och för deras del var det klart utsagt från regering och riksdag att inga åtgärder – utöver att garantera dem mat och husrum under prövningstiden – skulle vidtas. Det var först när prövningen var avslutad och det var klart att de sökande beviljats asyl eller uppehållstillstånd av annat skäl, som introduktionsinsatser skulle göras. Inställningen avspeglades exempelvis i det faktum att kommunerna inte kunde påräkna några bidrag från statens sida för eventuella insatser för asylsökande utöver att förse dem med mat och husrum. Det var emellertid inte ovanligt att kommunerna erbjöd väntarna olika typer av insatser, ibland av samma slag som ordnades för flyktingarna med tillstånd.

Lång väntan kräver meningsfull sysselsättning

Frågan om innehållet i väntetiden diskuterades ingående inom ramen för den Invandrapolitiska kommitténs arbete i början av 1980-talet (SOU 1983:29). Där konstaterades att väntetidens längd måste vara avgörande för vilka samhällsåtgärder som bör sättas in. I första hand förordade kommittén att resurser och ansträngningar borde sättas in på att förhindra långa väntetider men om de ändå uppstod menade kommittén att det kunde vara rimligt att ge de väntande allmän orientering om förhållandena i landet samt aktiviteter för hela familjen. Även viss undervisning i svenska kunde tänkas, men däremot menade kommittén att sfi-utbildningen, som just då var under utredning, borde förbehållas dem som fått uppehållstillstånd. Och att tillåta arbete under asyltiden eller att sätta in direkt arbetsmarknadsförberedande åtgärder skulle strida mot den reglerade invandringens principer och den allmänna arbetsmarknadspolitiken i landet, menade utredningen. Meningsfull sysselsättning var vad utredningen förordade för de asylsökande om väntetiden blev lång.

Samma principiella inställning till spontant inresta asylsökande hade även AGFA-utredningen i sitt förslag till lokalt omhändertagande av flyktingar. ”Väntetiden för asylsökande bör inte utformas så att den i sig uppmuntrar till ökad invandring av personer som därför väljer att anföra politiska skäl för att söka uppehålls- och arbetstillstånd”, skrev AGFA-utredningen. I första hand menade emellertid utredningen att det var möjligheten att få uppehållstillstånd, som kunde uppmuntra personer utan asylskäl att åberopa politiska skäl men också att villkoren under asyltiden kunde utgöra en ”uppmuntran” för presumtiva sökande. Eftersom AGFA-utredningen också förutsatte att vistelsetiden på förläggningarna skulle bli kort fanns det ingen anledning att påbörja någon omfattande verksamhet redan under förläggningstiden. Utöver information om praktiska frågor gavs i stort sett enbart information – med hjälp av tolk – om asylprocessen. Därutöver användes förläggningstiden till hälsoundersökning samt först och främst asylutredning.

I regeringens proposition (1983/84:124) Mottagande av flyktingar och asylsökande m.m., som följde på de båda utredningarna gav statsrådet uttryck för samma synsätt. En utgångspunkt var den av riksdagen fastslagna principen att tillståndssökande inte hade rätt att arbeta under väntetiden och därmed följde också att inga arbetsförberedande åtgärder borde vidtas förrän

tillstånd hade beviljats. För övrigt menade statsrådet att: ”Omfattningen och formerna för biståndet till den som saknar tillstånd måste anpassas till det förhållandet att det är osäkert om den tillståndssökande kommer att få stanna i landet.” Detta blev också inriktningen i det lokala omhändertagandet av de asylsökande som sjuöskades 1985.

Förläggningsverksamheten utvecklas

När mottagandet av asylsökande utreddes på nytt i slutet av 1980-talet och resulterade i att de asylsökande hänvisades till förläggningarna, var det framförallt den långa väntetiden på kommunplacering för dem som fått uppehållstillstånd som stod i fokus. Alltför många personer med klara uppehållstillstånd tvingades bo kvar på förläggningarna över ett år på grund av bostadsbristen i kommunerna, konstaterade statsrådet i propositionen (1989/90:105) om samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna m.m. Situationen var särskilt frustrerande eftersom det samtidigt fanns en stor efterfrågan på arbetskraft i många kommuner. Den helhetssyn på integrationen av flyktingar i det svenska samhället, som påbjöds i propositionen, siktade främst in sig på att samordna de berörda samhällsorganens insatser för dem som fått uppehållstillstånd antingen de hade kommunplacerats eller fortfarande fanns kvar på förläggningarna.

Meningsfull sysselsättning och arbetsmarknadsförberedelser

I takt med att förläggningstiden blev längre ändrades innehållet i verksamheten så att svenskundervisning påbörjades redan under förläggningstiden och de asylsökande deltog också i skötsel av förläggningarna. Invandrarverket byggde upp ett system för att undan för undan ge allt mer fördjupad samhällsinformation samtidigt som utbudet av fritidsaktiviteter och barnverksamhet ökade. Att skapa ”meningsfull sysselsättning” blev ett mål för Invandrarverkets förändringsarbete. I detta ingick även att få in arbetsförmedlarna på förläggningarna. Deras insatser motiverades av att personer med permanenta uppehållstillstånd i stor omfattning tvingades bo kvar på förläggningarna på grund av den rådande bostadsbristen i kommunerna.

I det läget var det angeläget att ändå komma igång med arbetsmarknadsförberedelserna för de nykomna och där kom Invandrarverket och Arbetsmarknadsstyrelsen överens om ett samarbete. Inriktningen var att så snabbt som möjligt kartlägga de boendes utbildnings- och yrkesbakgrund och att registrera dem som arbetsförmedlarna bedömde vara arbetssökande i arbetsmarknadsverkets sökanderegister. Samarbetet mellan Invandrarverket och Arbetsmarknadsstyrelsen tog sig exempelvis formen av att särskilda arbetsförmedlare vissa dagar fanns tillgängliga på förläggningarna eller att de hade särskild tid avsatt på arbetsförmedlingarna för arbete med dem som bodde på förläggningarna. Invandrarverket gjorde även särskilda informationsinsatser riktade till kommunerna för att göra dem uppmärksamma på att det fanns arbetskraft på förläggningarna.

De arbetsmarknadsförberedande åtgärderna var emellertid enbart inriktade på de personer som fått uppehållstillstånd. För de asylsökande förutsattes att insatserna hölls på en annan nivå som främst syftade till att göra väntetiden så meningsfull som möjligt. I princip skulle de inte omfattas av introduktionsinsatser under väntetiden (se prop.1989/90:105 sidan 28).

Förändrad syn på asyltidens betydelse

En delvis förändrad syn på asyltidens betydelse och innehållet i verksamheten under asyltiden kom i början på 1990-talet. Den 1 juli 1992 ändrades utlänningsförordningen så att asylsökande kunde befrias från kravet på arbetstillstånd om deras asylärende inte kunde avgöras inom fyra månader. Detta var slutpunkten på en segdragen diskussion, som pågått under många år, om de asylsökandes rätt att arbeta och den passiviserande inverkan som de långa väntetiderna hade. Reformen kom emellertid i ett konjunkturläge när arbetslösheten i hela samhället ökade och den fick från början inte någon kvantitativ betydelse. Det var få av de asylsökande, som kunde hävda sig på en vikande arbetsmarknad där inte ens välutbildade svenskar alltid kunde få arbete.

I *Mottagandet av asylsökande och flyktingar* (SOU 1992:133) diskuteras asyltidens betydelse för den framtida integrationen. Utredaren finner att asyltidens utformning och innehåll har betydelse både för de asylsökandes framtida möjligheter att inlemmas i det svenska samhället och för svenskar-
nas syn på flyktingar och invandrare. Det var den ”iögonfallande sysslösheten” under asyltiden som utredaren menade kunde påverka den allmänna opinionen gentemot flyktingar i negativ riktning. Samtidigt bidrog den till att de asylsökande passiviserades och fick skeva föreställningar om levnadsvillkoren i landet. Sammantaget påverkade detta också de framtida integrationsmöjligheterna. Det föreslagna botemedlet var att fylla asyltiden med en principiell skyldighet för de sökande att så långt som möjligt försörja sig själva. Det kunde antingen ske genom arbete på den öppna marknaden eller genom att – inom förläggningssystemet – delta i arbete och studier åtta timmar per dag. För att sätta ekonomisk kraft bakom kravet knöts ett förslag till asyllån, som ”amorterades” genom arbete, till kravet på ”att göra rätt för sig”.

Utredaren ansåg samtidigt, i likhet med AGFA-utredningen tio år tidigare, att mottagningssystemets utformning spelar stor roll när personer väljer vilket land de vill söka asyl i. De delar i mottagningssystemet som kan ha ”pull-effekter” är, enligt utredarens bedömning, främst möjligheterna att arbeta, boendet, skolgången för barnen, sjukvården samt det ekonomiska bidragssystemet. I första hand borde emellertid dragningskraften i asylsystemet hanteras genom en snabb handläggning av asylärenden menade utredaren, inte genom att samhället avstod från att skapa arbete och sysselsättning under asyltiden.

Aktiviteter med dubbla syften

Något asylållan infördes aldrig men synen på asyltiden formulerades som: ”Ett bra och effektivt mottagningssystem där de asylsökande själva får ta ansvar kan bidra till en snabbare framtida integration i det svenska samhället och för dem som inte får stanna kan det underlätta ett återvändande,” (Regeringens skrivelse 1993/94:127, *Invandrar och flyktingpolitiken*). De aktiviteter som ska ingå i verksamheten under asyltiden ska alltså både förbereda för ett fortsatt liv i Sverige och för ett – bästa fall självmant – återvändande till hemlandet eller ett annat land.

När Migrationsverket 1999 tog över polisens ansvar att verkställa av- och utvisningsbeslut, blev det dubbla syftet med aktiviteterna under asyltiden än mer accentuerat. För handläggarna på mottagningsenheterna tillkom nu uppgiften att vid en serie samtal förbereda de asylsökandena på att återvända självmant om deras asylansökan slutligt avlogs av Utlänningsnämnden. Tanken var också att väntetiden mellan Migrationsverkets avslag och Utlänningsnämndens prövning skulle kunna användas för aktiviteter, som förberedde återvändandet; det kunde alltså bli frågan om att förändra innehållet i den organiserade verksamheten så att den skulle kunna vara till nytta för den avvisade efter hemkomsten.

Det dilemma som finns inbyggt i det dubbla uppdraget beskrivs i en översyn av mottagningssystemet, som genomfördes 1999 av Eva Norström på Migrationsverket uppdrag. Trots de uppenbara svårigheterna i det dubbla uppdraget visar erfarenheterna sedan förändringen infördes att Migrationsverkets handläggare i en stor del av avvisningsärendena lyckas ge ett sådant stöd att de avvisade väljer att självmant resa hem. Andelen som självmant återvänder till sina hemländer efter lagakraftvunnet beslut uppgick under 2007 till ca 40 % av verkställigheterna. 60 % avvek eller verkställdes genom polisens försorg sedan Migrationsverket uttömt sina resurser för att motivera den sökande att återvända självmant. Denna fördelning har varit relativt konstanta genom åren med en viss nedgång av procentandelen självmant återvändande . Vid övertagandet av arbetsuppgifterna från polisen beräknades arbetsåtgången med verkställigheter komma att uppgå till ca 10-20% av mottagningshandläggarnas arbetstid. Denna beräkning av arbetstidsåtgång har i efterhand och i synnerhet vid tider av många verkställighetsbeslut visat sig vara helt i underkant. Vissa år under Migrationsverkets senare historia (2001-2004) har den arbetstid som mottagningshandläggarna ägnat åt verkställighetsarbete snarare uppgått till 30-40% av arbetstiden.

Asyltidens utformning

Medan ansträngningarna att korta asyltiden så mycket som möjligt aldrig har ifrågasatts så har däremot utformningen och innehållet i asyltiden diskuterats vid många tillfällen. Diskussionen har historiskt sett ofta gällt rimligheten i, och effekterna av, att sätta igång olika aktiviteter för asylsökande innan man vet om de kommer att få stanna i landet eller inte. Frågan har självklart en ekonomisk sida men diskussionen har också gällt hur de själva och deras förväntningar påverkas av de olika åtgärderna. Frågan och diskussionen har ytterst gällt om det är möjligt att ge asyltiden ett innehåll som

kan utgöra en början på en introduktion i Sverige samtidigt som möjligheten för och förberedelsen för ett återvändande kan hållas levande. Ända fram till början av 90-talet var samhällets principiella inställning att asylsökande inte skulle bli föremål för samma ”omsorger” som de som beviljats uppehållstillstånd. Tiden därefter har präglats av ett synsätt som innebär att det skall anses som positivt att den sökande är förberedd för en vistelse i Sverige. Denna förberedelse är positiv för den sökande och ger effektivitetsvinster efter placering i kommun. när den sökande går från sökande till flykting.

Asyltidens innehåll och framtida integration

De båda utredningarna i början av 1990-talet- *Arbete åt asylsökande* och *Mottagande av asylansökande och flyktingar* - lyfter fram de ekonomiska och mänskliga aspekterna på asyltiden och även hur de asylsökandes sysslöshet påverkade den allmänna opinionen. I regeringens proposition (1993/94:94) *Mottagande av asylsökande m.m.* påpekas att väntetiderna tyvärr och ofrånkomligt blivit långa. Regeringen skriver vidare ”att en lång och passiv väntan orsakar stora och onödiga kostnader för samhället. Sysslösa asylsökande kan ge den svenska allmänheten en negativ bild av asylsökande i allmänhet. Asylsökande bör av dessa skäl ha möjlighet att genom arbete försörja sig och sin familj i de fall väntan på beslut blir lång.” I och med denna proposition understryks vikten av att asyltiden upp till åtta timmar per dag fylls med arbete, studier och annan organiserad verksamhet. I den följande propositionen stannade regeringen för en dagersättning som skulle kunna sättas ned om den sökande inte deltog i den organiserade verksamheten. De asylsökande som skaffat sig arbete på den öppna marknaden skulle betala för bostad och eventuellt uppehälle på förläggning. Bakom förslagen fanns en mer långsiktig aspekt som regeringen formulerade i propositionen. ”Om asylsökande under väntetiden får leva i passivitet och bidragsberoende får detta allvarliga konsekvenser för deras framtid”.

För att inte minska de asylsökandes attraktivitet på den öppna arbetsmarknaden förordades en skyldighet för alla asylsökande att delta i svenskundervisning. Denna svenskundervisning skall vara av hög kvalitet men skiljd från regelrätt sfi- undervisning. Kvaliteten skall vara så god att den kan förkorta integrationstiden för dem som får uppehållstillstånd. För dem som avvisades konstaterades att språkkunskaper alltid var av värde. Övriga organiserade verksamheter som de sökande kunde anvisas att delta i var bland annat städning av förläggning, kaféverksamhet, barn och fritidsverksamhet samt deltagande i orientering om det svenska samhället, studiecirklar samt verksamhet utanför förläggning.

Oklara ambitionsnivåer

Den ordning som infördes i och med propositionen 1993/94:124 antogs och trädde i kraft 1 juli 1994 gäller i princip fortfarande.

Riksrevisionsverket (RRV), som under 2002, genomförde en granskning av den organiserade verksamheten är kritisk till att det saknas tydliga mål för

operativa mål för aktiviteterna under asyltiden, liksom prioriteringar mellan migrationspolitiska och integrationspolitiska mål för asylsökande. RRV konstaterar vidare att lagen om mottagande av asylsökande inte är utformad så att den ger stöd för de integrationspolitiska aspekterna av den organiserade verksamheten. RRV ställer frågan hur den påbjudna balansgången mellan förberedelser för ett fortsatt liv i Sverige och ett återvändande skall hanteras. Denna osäkerhet speglades också i de intervjuer RRV gjort med handläggare inom Migrationsverket som arbetar med den organiserade verksamheten.

Central överenskommelse

År 2001 träffades en överenskommelse mellan Migrationsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Integrationsverket, Skolverket och Svenska Kommunförbundet om att utveckla introduktionen för flyktingar och andra invandrare. I de delar som berör asyltiden skymtar en ambition att ytterligare förstärka de integrationsinriktade åtgärderna under asyltiden med det dubbla syftet – förberedelse för att integreras i Sverige eller återvända till hemlandet – finns fortfarande kvar. Bland annat förordas att de asylsökandes utbildningsbakgrund och arbetslivserfarenhet ska kartläggas under asyltiden. Dessutom skall arbetsförmedlingen vid behov medverka och erbjuda rådgivning åt dem med arbetslivserfarenhet. Genombrottet för denna och en än längre gående samverkan inkluderande Länsstyrelserna har inte kommit förrän under 2007 med olika utformning efter förutsättningarna lokalt och regionalt inom landet. Utvecklingen av denna samverkan är mycket ojämn inom landet.

Deltagande i organiserad verksamhet/sysselsättning

Deltagandet i organiserad sysselsättning har aldrig nått de åtta timmar per dag för alla som var ambitionen när den infördes. Migrationsverkets måluppfyllelse har inte nått i närheten av denna ambition. År 2007 deltog ca 50% av de sökande i organiserad sysselsättning fyra timmar per dag. Övriga deltog inte alls eller med färre timmar. När det gäller arbetsmarknadsinriktade insatser konstaterade RRV år 2002 i sin rapport att Migrationsverkets handläggare i allmänhet inte arbetar aktivt för att de asylsökande ska få arbete på den öppna marknaden. Så är det med undantag än i dag, med undantag vid någon enstaka mottagningsenhet där intensivt arbete i denna riktning pågår. Arbete i denna riktning har inletts under 2007 och kommer under 2008 att intensifieras inom samtliga enheter inom verksamhetsområdena AM och AmoF. Detta arbete omfattar utökad samverkan med lokala samverkansaktörer runt mottagningsenheterna som kommuner, arbetsgivare, handelsföreningar osv.

Under 2008 kommer också en handlingsplan för utveckling av den organiserade verksamheten att utarbetas avseende bland annat svenskundervisning, arbete/praktik och val av bosättningsort.

Orsaker till det låga deltagandet

RRV påpekad i sin utredning år 2002 att bakom det låga deltagandet fanns ett flertal orsaker. Bland de orsaker RRV framhåller finns bl.a. oklara mål och ambitionsnivåer, svårigheter att utvärdera insatserna, bristande resurser, dålig samverkan med andra myndigheter samt kvalitativa brister i verksamheten. Andra komplikationer som RRV påpekade är den stora variationen av nationaliteter, åldrar, bakgrund, hälsotillstånd och bostadsförhållanden. Till detta kommer, påpekar RRV, rent praktiska problem som tolkar och tolkanvändning, transportproblem för sökande vars boende är spritt över hela landet, lokaler. Resurserna har inte räckt till för att klara ambitionsnivån.

Boendet under asyltiden

Utredningen om mottagande av flyktingar och asylsökande misstrodde institutionernas möjligheter att bidra till en god framtida integration t.o.m. när de var utformade som vanligt lägenhetsboende. Istället förordades stöd för det egna boendet hos släkt och vänner av flera skäl, bl.a. att de asylsökandes fria val av boende borde accepteras och att det egna boendet var mindre passiviserande än förläggingsboendet. Stora koncentrationer av nyinflyttade på förläggningar kunde skapa normlöshet och vara ett irritationsmoment för kringboende, menade man. Det egna boendet kunde också motverka främlingsfientlighet eftersom flera kontakter mellan sökande och svenskar uppstod. Ytterligare en fördel var att den sökande var inneboende hos släktingar och vänner eftersom dessa då på ett effektivt sätt kunde lära ut samhällets skrivna och oskrivna regler. De farhågor som framfördes om trångboddhet och risk för accelererande boendesegregation bedömde utredningen som hanterbara. Trångboddhet är en så subjektiv känsla att bedömningen av denna bör överlätas helt och hållet till den enskilde sökande och hans värddar. Eftersom dessutom bara tio procent av de sökande uppskattades komma att bo i eget boende så kunde de rimligen inte påverka boendesegregationen nämnvärt. Asylmottagandet skulle också om utredningens förslag genomfördes kunna innebära att de asylsökande spreds inom landets samtliga kommuner.

Införandet av Ebo- förhoppningar och farhågor besannas

Både förhoppningar och farhågor i anslutning till förändringarna 1994, när den nya lagen om mottagande av asylsökande m.fl. infördes besannades snart. Ambitionen att få så många som möjligt att ordna boendet på egen hand uppnåddes med råge när uppemot 60% av de sökande snart valde eget boende. Samtidigt besannades också farhågorna för att det egna boendet skulle bidra till en ökad boendesegregation när majoriteten av de asylsökande i eget boende valde att bosätta sig i de tre storstadsregionerna och då företrädesvis i redan invandrartäta områden.

Alltsedan 1994 har andelen asylsökande i eget boende varierat inom en konstant hög nivå i storleksordningen mellan 45-60% av de sökande. Andelen sökande i eget boende är i stor utsträckning beroende av vilka asylgrupper som kommer till landet under specifik tidsperiod. När asylsökande kommer från länder med stor andel flyktingar och invandrare i Sverige så ökar också

andelen i eget boende. Koncentrationen av sökande i eget boende i storstadsregionerna har varit relativt konstant under åren.

Invandrarpolitiska kommittén utvärderade 1996 mottagandet av asylsökande och fann att de negativa effekterna av det egna boendet översteg de positiva. Bland annat hade möjligheten som låg i lagstiftningen att de sökande spreds över landet omöjligtgjorts av den faktiska utvecklingen eftersom de sökande i eget boende automatiskt stannade kvar och bosatte sig i den kommun de vistades i när de fick uppehållstillstånd. Koncentrationen av flyktingar till storstadsområdena ökade på grund av den nya lagstiftningen vilket i sin tur kunde leda till ökad arbetslöshet och bidragsberoende bland de nyinvandrade. Utredningen förordade en återgång till tidigare lagstiftning.

Något återtåg till förläggningarna blev det emellertid inte tal om i regeringens proposition om Sverige, framtiden och mångfalden. Individens rätt att själv välja sitt boende redan under asyltiden tillmättes så stort värde att inskränka de asylsökandes rätt till eget boende. Däremot skulle olika informationsinsatser inför bosättningen inriktas på att undvika bosättning i invandrarstäta kommuner och bostadsområden. De informationsinsatser från Migrationsverkets sida som hittills gjort i detta avseende har inte haft avsedd effekt. Någon uppbromsning eller avmattning av inflyttning av nyblivna flyktingar till invandrarstäta kommuner och kommundelar har inte märkts.

Eget boende som ”fil” till attraktiva kommuner

Ett skäl för asylsökande att välja eget boende under asyltiden är det framstår som det säkraste sättet att senare bli kommunmottagen där man vill bo. Det som troligtvis betyder mest för den sökande när det gäller boende och bosättning är närheten till släkt, vänner samt en språklig och kulturell kontext i vilken de känner sig hemma.

Avtalen om flyktingmottagande har minskat i kvantitativ betydelse i det att idag enbart är ca 25% av dem som fått uppehållstillstånd som aktivt kommunplaceras genom Migrationsverkets försorg. Övriga folkbokförs enligt lag automatiskt till den kommun där de vistats som sökande en månad efter det att de fått uppehållstillstånd. I takt med den ökande bostadsbristen i storstadsområdena så hänvisas flyktingar i storstadsregionerna i huvudsak till att under längre tid bo kvar hos sina släktingar

De berörda storstadskommunerna började också tidigt rapportera in problem med det egna boendet. Problemen som framfördes rörde trångboddhet, störningar, problem i värdfamiljen på grund av boendet. Det har också rapporterats in från kommunerna att det fanns speciella ”ebo-adresser” som inte hade någon substans som boende i verkligheten.

Problem i eget boende

Vid problem i eget boende till exempel på grund av osämja mellan värdfamilj och sökande eller andra problem i samband med boendet erbjuds sö-

kande plats på förläggning. Detta erbjudande avslår sökande väldigt ofta med hänvisning till att det egna boendet i sig uppvisar för den sökande sådana kvaliteter att Migrationsverkets enheter inte kan mätas med detta. De hänvisar då till att det egna boendet upplevs som kvalitativt bättre än förläggingsboende av dem som berörs. Att befinns sig bland släkt och vänner, kunna rå sig själv och att leva i en ”normal” omgivning är kvaliteter som de sökande menar att ett statligt mottagningssystem inte kan erbjuda.

Mottagningens organisation och utformning

Migrationsverket hade fram till 1989 en centraliserad organisation med huvudkontor i Norrköping. Detta år regionaliserades myndigheten och indelades i fyra regioner med centrum i Stockholm, Göteborg, Malmö och Sundsvall. Samtliga Migrationsverkets verksamhetsgrenar decentraliserades förutom medborgarskapsenheten. Regionerna leddes av en regiondirektör. Huvudkontoret inklusive vissa administrativa funktioner förblev kvar i Norrköping. År 2005 centraliserades åter Migrationsverket och mottagningen blev ett verksamhetsområde med en verksamhetsområdeschef. Verksamhetsområde Mottagning bestod 2005 av ca 40 enheter under en chef. Arbetsbördan blev väldigt stor och omfattande i denna organisation så år 2007 delades verksamhetsområdet upp i två verksamhetsområden – dels asylmottagning (AM) som innefattar samtliga mottagningsenheter som har boendeformerna anläggningsboende och eget boende och dels asylmottagning och förvar (AmoF) som innefattar samtliga mottagningsenheter med enbart eget boende samt förvarsverksamheten. Verksamhetsområde AM är ansvarigt för verksamheten vid 26 mottagningsenheter och verksamhetsområde AmoF är ansvarigt för verksamheten vid 10 mottagningsenheter

Kvantitativt har antalet mottagningsenheter i landet under åren avspeglat den varierande inströmningen av asylsökande. Åren 1992-1994 fanns det ca 150 förläggningar och annex till förläggningar i samband med den stora asylinströmningen beroende på upplösningen av Jugoslavien.

Den form av förläggningsboende för asylsökande som nu dominerar inom södra och västra delen av Sverige benämns inom Migrationsverket som ett decentraliserat boende. Det innebär bl.a. att Migrationsverket har övergett principen om att hyra upp hela huskroppar med stora koncentrationer av sökande som följd. Migrationsverket hyr i stället via avtal med företrädesvis kommunala bolag upp enskilda lägenheter i det vanliga bostadsbeståndet. Denna princip används sedan på flera orter runt en kommuns eller regions centralort där enhetens kontor också är beläget. Det fanns flera skäl för att genomföra denna förändring i de södra och västra delarna i landet. I Skåne var det omöjligt kring år 2000 att få fram avtal med den ”traditionella” boendeformen. Kommunernas inställning och erfarenhet av tidigare traditionellt förläggningsboende var väldigt negativ och det fanns då i södra Sverige inte heller praktiska möjligheter att förutom i någon enstaka kommun finna så många lediga lägenheter att en traditionell förläggning skulle kunna upprättas.

Grunden till förändringen låg i tanken att motverka isolering och utanförskap som ofta fanns och finns på traditionella förläggningar. De sökande skall genom en ”normaliserad” boendeform och livsform inte uppleva asyltiden som ytterligare en tid av isolering och utanförskap. Tanken var också att de sökande vid ett eventuellt uppehållstillstånd skulle kunna ta till sig att det går att bo på en mindre ort, att lägenhet går att ordna och att barnens situation både skolmässigt och fritismässigt på en mindre ort i ett decentraliserat boende kan gynnas.

Problem med det decentraliserade boendet kan ligga i transporterna till och från verksamheterna i organiserad sysselsättning samt att de kan vara svårt att uppfylla omvårdnadskraven för särskilt utsatta sökande som till exempel fysiskt handikappade.

I de norra delarna av landet har förläggingsboendet fortsatt i traditionell form. I dessa delar av landet är inte de kommunala invändningarna mot förläggingsboende så frekventa utan det finns skäl att påstå att tills nu flera Norrlandskommuner sett positivt på etableringar av mottagningsenheter.

Ansvar för mottagande av asylsökande ensamkommande barn

Barn har i långa tider kommit till Sverige för att söka skydd ensamma utan medföljande förälder eller annan vårdnadshavare. Före och i början av andra världskriget kom judiska barn till Sverige från Tyskland och det annekterade Österrike genom svenska mosaiska församlingars försorg. De finska krigsbarnen är välkända av oss. Under och efter andra världskriget kom ensamma minderåriga barn från andra närliggande länder för att söka skydd i Sverige. Även under Ungernkrisen på 1950-talet kom ensamma barn till Sverige. Bland de vietnamesiska båtflyktingar som togs ut från flyktingläger fanns många barn som tagits om hand av personer som inte var deras vårdnadshavare, i flera fall till följd av att deras föräldrar omkommit under flykten från Vietnam.

Först under senare delen av 1980-talet uppmärksammades att ensamkommande barn behövde tas om hand på ett annat sätt än vuxna asylsökande. Det blev då aktuellt att ordna ett särskilt mottagande av dessa barn. Statens invandrarverk startade särskilda grupphem för barnen. Det gjordes ingen utredning om det rättsliga ansvaret för omhändertagande av ensamkommande barn. Man utgick från att den att det gällande regelverket för mottagande asylsökande skulle tillämpas för mottagandet av barnen.

I början av 1990-talet ökade antalet asylsökande i Sverige dramatiskt. Även antalet ensamkommande barn som sökte asyl ökade. Invandrarverket öppnade flera grupphem för ensamkommande barn. Den 1 juli 1994 infördes en ny lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Under lagstiftningsarbetet beaktades dock inte frågorna om skydd och omvårdnad för de ensamkommande barnen.

Det var först när Invandrarverket tillsatte en arbetsgrupp för att se över hur verket implementerat Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen, som det uppmärksammades att verket saknade ett uttryckligt uppdrag att i alla delar tillse att ensamkommande barn som söker asyl får det skydd och den omvårdnad i Sverige de har rätt till enligt konventionen. Arbetsgruppen konstaterade att de ensamkommande barnen rätteligen omfattades av bestämmelserna om skydd och omvårdnad i socialtjänstlagen. I LMA fanns inte motsvarande möjlighet att säkrade skydd och omvårdnad av en minderårig. Verket inledde därför en diskussion med Svenska Kommunförbundet för att se hur berörda myndigheter gemensamt kunde säkra att de ensamkommande barnen fick tillgång till det skydd och den omvårdnad de enligt verkets mening hade rätt till.

Regeringen gav Socialstyrelsen i uppdrag att utreda rättförhållandena och lämna förslag som skulle säkra att ensamkommande barn fick tillgång till adekvat omvårdnad i Sverige. Arbetet skedde i samråd med Migrationsverket, Svenska Kommunförbundet, Svenska Landstingsförbundet och Barnombudsmannen. Socialstyrelsens rapport utmynnade i ett förslag om att de ensamkommande barnen fortsättningsvis skulle tas om hand inom ramen för den kommunala socialtjänsten. Migrationsverket skulle emellertid bibehålla ett övergripande ansvar för mottagandet genom att avtala med ett begränsat antal kommuner om mottagande av ensamkommande barn.

Under den fortsatta beredningen av Socialstyrelsens rapport inom regeringskansliet konstaterades att det förslag som lämnats förutsatte vissa författningsändringar för att inte inkräkta på den kommunala kompetensen (jmf kommunallagen 2 kap. 1 §). Efter vidare utredning inom regeringskansliet (DS 2004:54 och prop. 2005/06:46) beslutade riksdagen att ansvaret från och med den 1 juli 2006 skulle för boende och omvårdnad av ensamkommande asylsökande barn övergå till kommunerna. Migrationsverket skulle behålla det övergripande ansvaret genom att teckna överenskommelser med kommuner om mottagande av ensamkommande barn. Migrationsverket behöll också ansvar för prövning av de ensamkommande barnens rätt till ekonomiskt bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) och för sökandet efter barnens vårdnadshavare enligt 2 d § förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. (FMA).

Den ökning av antalet asylsökande som Sverige erfor under 2006 innebar även att det kom fler ensamkommande asylsökande barn till Sverige än vad man tidigare räknat med. Vid tiden för de nya reglernas ikraftträdande fanns det därför inte tillräckligt med platser i de kommuner som åtagit sig ett mottagande. Några kommuner kom därför att belastas hårt av de nya bestämmelserna. Det var de fyra kommuner som inom sitt upptagningsområde hade någon av Migrationsverkets enheter som tog emot ansökan om asyl. Migrationsverket intensifierade sina ansträngningar att träffa överenskommelser om mottagande av ensamkommande barn med fler kommuner. Ett och ett halvt år efter reformens genomförande finns ett stort antal kommuner som har ett mottagande av ensamkommande barn.

Lagstiftning m.m.

Nedan redovisas genomförda författningsreformer avseende mottagande av asylsökande m.fl. i kronologisk ordning.

1985 - 1988

Under perioden från och med den 1 januari 1985 fram till den 1 maj 1988 lämnades ekonomiskt bistånd till asylsökande med stöd bestämmelserna i socialtjänstlagen (1980:620).

Bestämmelser om bistånd till asylsökande som vistades på en förläggning fanns endast i Invandrarverkets interna förläggningsföreskrifter. Enligt dessa skulle principerna för biståndsgivningen följa 6 § socialtjänstlagen. Det ekonomiska biståndet beslutades och betalades av Invandrarverket. Under förläggningsvistelsen fick den asylsökande akut sjukvård och akut tandvård kostnadsfritt.

En asylsökande utlänning som var inkvarterad i en kommun fick hjälp till sitt uppehälle i form av socialbidrag, som beslutades och betalades av socialnämnden i den kommun där utlänningen vistades. Socialbidraget utgick enligt samma normer som för andra kommuninnevånare och var individuellt behovsprövat.

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

Asylsökande hade rätt till akut sjukvård när de vistades i en kommun. Det ankom på vederbörande sjukvårdshuvudman, dvs. landstingskommun eller kommun som inte ingick i någon landstingskommun, att erbjuda denna vård. Kostnaderna beräknade enligt riksavtalet för hälso- och sjukvård ersattes av staten enligt förordningen om statlig ersättning för mottagande av flyktingar och vissa andra utlänningar.

1988 – 1994

Den 1 maj 1988 infördes en särskild lag (1988:153) om bistånd åt asylsökande m.fl. (LBA). Lagen omfattade asylsökande som var inkvarterade på förläggning eller vistades i en anvisad kommun. Bistånd skulle även kunna lämnas till andra utlänningar än asylsökande som vistades i landet i avvaktan på att deras ansökan om uppehållstillstånd behandlades.

Genom LBA kopplades stödet till de asylsökande i princip bort från socialtjänstlagen för att i stället ges enligt andra, mera generella regler. De stödformer som reglerades i lagen var kostnadsfri bostad, dagbidrag och särskilt bidrag. Den asylsökande skulle ha rätt att gratis logi antingen på en statlig förläggning eller i en av Invandrarverket anvisad kommun. Dagbidraget, som utformades med utgångspunkt från då gällande socialbidrag, skulle tillförsäkra den asylsökande en skälig levnadsnivå. Det särskilda bidraget skulle lämnas, om det uppstod akuta behov som var nödvändiga för utlänningsens livsföring. Särskilt bidrag kunde även lämnas för att täcka utlänningsens kostnader för resor i vissa fall. Det ekonomiska biståndet till asylsökande som vistades på en statlig förläggning beslutades och lämnades av Invandrarverket. För andra utlänningar beslutades och lämnades biståndet av socialnämnden i den kommun där han eller hon vistades.

Beslut i ärenden om bistånd enligt LBA skulle överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. I förarbetena framhölls att ”instansordningen bör vara densamma för Invandrarverkets och socialnämndens beslut” (se prop. 1987/88:80 sid. 32 f). Föredragande statsråd ansåg att en ordning där ensartade ärenden skulle komma att överklagas till olika instanser vore mindre lämplig. Invandrarverkets beslut skulle överklagas hos länsrätten i det län där utlänningsen vistades på förläggning när beslutet fattades. Eftersom det bistånd som kunde lämnas enligt LBA i regel var av den arten att det skulle täcka akuta behov, ansåg lagstiftaren att beslut om bistånd borde kunna verkställas omedelbart. Detta gällde såväl beslut som fattades av Invandrarverket eller socialnämnden som de som fattades av domstol (se prop. 1987/88:80 sid. 33).

I LBA delegerades till regeringen eller den myndighet regeringen bestämde att fastställa grunderna för de belopp som dagbidrag och särskilda bidrag skulle utgå med. I förordningen (1988:156) om bistånd åt asylsökande m.fl. bestämde regeringen att dagbidrag skulle beräknas per år i procent av det basbelopp som enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring fastställts för året. För att beräkna det dagbidrag som skulle lämnas för januari månad var dock utgångspunkten det basbelopp som gällde för det föregående året. När fri mat ingick i inkvarteringen lämnades ett reducerat dagbidrag.

Genom förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. (ErsF), som trädde i kraft den 1 januari 1991, infördes ett nytt system för ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet. Även ersättningen av kommunala kostnader för asylsökande ändrades. Ersättning skulle enligt samma principer som förut gällt lämnas för kommunernas kostnader för bistånd enligt LBA samt för vissa kostnader för vård av barn och transporter. Tidigare system med schablonersättning till kommunerna för asylsökande togs bort. Ersättningsadministrationen överfördes i sin helhet till Invandrarverket.

Regeringen beslutade i maj 1992 att med verkan från den 1 juli 1992 ändra utlänningsförordningen (1989:547) på så sätt att asylsökande undantas från

skyldigheten att ha arbetstillstånd i de fall Invandrarverket bedömde att dess beslut i ärendet om uppehållstillstånd skulle komma att dröja mer än fyra månader från ansökan. Syftet med reformen var att motverka att en lång passiv väntan för asylsökande ska orsaka stora och onödiga kostnader för samhället. Vidare ansåg regeringen att sysslösa asylsökande kan ge den svenska allmänheten en negativ bild av asylsökande i allmänhet. Asylsökande fick därför möjlighet att genom arbete på den öppna arbetsmarknaden försörja sig och sin familj i de fall väntan på beslut blir lång. Se regeringens förordningsmotiv 1991:8.

Från höstterminen 1993 fick asylsökande barn i grundskoleåldern möjlighet till undervisning i det offentliga skolväsendet. Rätten till undervisning reglerades i 6 kap. 2 § grundskoleförordningen (1988:655) och förordningen om undervisning för asylsökande barn (SKOLFS 1993:21). Kommunen, i vilken asylsökande vistas, är huvudman för skolverksamheten. Invandrarverket fick efter samråd med kommunen svara för undervisning i skapande verksamhet och idrott. För kostnaderna för undervisning för asylsökande barn fick kommunen rätt till ersättning av staten enligt en ny bestämmelse i ErsF (28 a §).

1994 –

Nuvarande ordning för mottagande av asylsökande m.fl. infördes den 1 juli 1994 genom lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Migrationsverket (tidigare Statens invandrarverk) ska även i fortsättningen vara huvudman för mottagandet av asylsökande och se till att det finns förläggningar, som även ska kunna drivas på entreprenad.

Genom LMA har asylsökande fått rätt till bistånd oberoende av om de vistas på en förläggning eller bor på egen hand. Ansvaret för det ekonomiska biståndet till asylsökande som ordnat egen bostad har överförts till Migrationsverket.

Vidare fick Invandrarverket i den nya lagen en uttrycklig skyldighet att erbjuda asylsökande någon form av sysselsättning under väntetiden.

Liksom tidigare har asylsökande möjlighet att få bistånd i form av logi, dagersättning och särskilt bidrag. Den som ordnade bostad på egen hand fick ett månatligt bidrag till bostadskostnaden (bostadsersättning). Till skillnad från det tidigare gällande dagbidraget får dagersättningen till en utlänning som fyllt 18 år i särskilt uppräknade fall sättas ned. En viss sänkning av dagersättningen genomfördes. Rätten till särskilt bidrag inskränktes genom att möjligheten till särskilt bidrag utlänningens kostnader för resor i vissa inte överfördes till den nya lagen.

Dagersättningen fick delvis eller helt sättas ned och bostadsersättningen dras in om en utlänning som fyllt 18 år vägrade delta i sådan verksamhet som avses i 4 § LMA, inte var tillgänglig för utredningen i ärendet om uppehållstillstånd eller vägrade medverka till åtgärd som är nödvändig för att ett av-

lägsnandebeslut ska kunna verkställas. Möjlighet gavs även till delvis nedsättning av dagersättningen för en ensamstående utlänning mellan 16 och 18 år.

Instansordningen för överprövning av biståndsbeslut enligt LMA är densamma som gällde enligt äldre lagstiftning.

Genom LMA har utlänningar som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd och som inte är folkbokförda här i landet (s.k. massflyktingar) fått rätt till samma biståndsförmåner som asylsökande utlänningar.

I den nya förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. (FMA) fastställde regeringen nivån på dagersättningen i kronor. Beloppen har inte ändrats sedan förordningens ikraftträdande den 1 juli 1994.

Riksdagen beslutade att i enlighet med regeringens proposition 1993/94:94 om mottagande av asylsökande m.m. att på sikt överföra ansvaret för asylsökandes sjukvård till landstingen, oavsett om den asylsökande vistas på en förläggning eller har eget boende i en kommun.

Vuxna asylsökandes begränsade rätt till hälso- och sjukvård samt tandvård ändrades inte. De asylsökande barnen har i princip fått tillgång till samma hälso- och sjukvård som de barn som är bosatta i Sverige. Bestämmelserna om statlig ersättning i ErsF anpassades till gällande praxis och den nya principen i fråga om asylsökande barn.

Från och med den 1 juli 1994 ska asylsökande betala vårdavgifter för sjukvårds- och tandvårdsbesök och även betala en egenavgift för receptföreskriven medicin. Bestämmelser om avgifterna utfärdades av regeringen i den nya förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar. Asylsökande som har ett mer omfattande behov av akut vård eller medicin kan beviljas särskilt bidrag enligt LMA.

Under 1995 gjordes två betydelsefulla ändringar i LMA. Den ena ändringen innebar att den tid under vilken Migrationsverket har ansvar för bistånd till utlänningar som ansökt om asyl och har eget boende sträcktes ut till att gälla även en månad efter det att uppehållstillstånd beviljats. Innan ändringen övergick ansvaret till vistelsekommunen samma dag som uppehållstillståndet beviljades. Genom den andra ändringen omfattar LMA inte längre barn under 18 år som saknar uppehållstillstånd och som inte vistas på en förläggning, om de bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd. Ändringarna trädde ikraft den 1 juli 1995.

Genom reformen om s.k. tvåpartsprocess i de allmänna förvaltningsdomstolarna, som trädde i kraft den 1 maj 1996, är Migrationsverket eller socialnämnden numera utlänningens motpart sedan handlingarna i ett överklagat biståndsärende enligt LMA överlämnats till domstolen.

Från och med den 1 januari 1997 övergick ansvaret att ge asylsökande utlänningar hälso- och sjukvård samt tandvård från staten till landstingen och de tre kommuner som då inte ingick i landsting. Övergången blev möjlig sedan staten (regeringen) träffat en överenskommelse med Landstingsförbundet. Staten ansvarar dock fortfarande för vårdkostnaderna. Bestämmelserna om den statliga ersättningen, som beslutas och betalas av Migrationsverket, infördes i den nya förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande. I förordningen regleras även den statliga ersättningen till apotek för receptföreskrivna läkemedel för asylsökande m.fl. Motsvarande äldre bestämmelser i ErsF upphävdes.

Från och med den 1 oktober 1997 övergick ansvaret för de utlänningar som tas i förvar enligt utlänningslagen (1989:529) från polismyndigheterna till Migrationsverket. Genom en ny bestämmelse i utlänningslagen fick en utlänning som hålls i förvar rätt att få sådan dagersättning och särskilt bidrag som avses i 17 och 18 §§ LMA. Bestämmelsen överfördes den 31 mars 2006 till 11 kap. 13 § utlänningslagen (2005:716).

Samtidigt som Migrationsverket övertog ansvaret för utlänningar som tas i förvar enligt utlänningslagen började den överenskommelse om hälso- och sjukvård för förvarstagna utlänningar som staten och Landstingsförbundet den 28 augusti 1997 träffat att gälla. Nya bestämmelser om den statliga ersättningen till landstingen enligt överenskommelsen infördes i förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande. Ersättningen beslutas och betalas av Migrationsverket.

Den 1 januari 2002 utvidgades kommunernas ansvar att ta emot asylsökande barn och ungdomar m.fl. i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Genom reformen har de barn som omfattas av 1 § första stycket 1-3 LMA fått tillgång till utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom samt förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg på i huvudsak samma villkor som gäller för barn som är bosatta i Sverige. Rätten till utbildning inom grundskolan och motsvarande skolformer medför dock inte någon skolplikt. Syftet med reformen var att göra så att nämnda barns och ungdomars rätt till barnomsorg och utbildning bättre överensstämmer med intentionerna i Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen. Reformen genomfördes

- dels genom ändringar i skollagen (1985:1100), grundskoleförordningen (1994:1194), särskoleförordningen (1995:206), specialskoleförordningen (1995:401), sameskoleförordningen (1995:205), gymnasieförordningen (1992:394), förordningen (1994:741) om gymnasiesärskolan samt ErsF
- dels genom upphävande av förordningen om undervisning för asylsökande barn (SKOLFS 1993:21)
- dels genom införande av en ny förordning (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl.

Den 1 januari 2003 överfördes bestämmelserna om statlig ersättning för asylsökande från ErsF till en ny förordning, förordningen (2002:1118) om

statlig ersättning för asylsökande m.fl. (asylersättningsförordningen). Ändringen var en naturlig följd av att integrationsfrågorna 1998 överfördes till det nyinrättade Integrationsverket.

Genom ändring i LMA som trädde i kraft den 1 juli 2004 infördes en möjlighet att sätta ned dagersättningen och bostadsersättningen för utlänningar som försvårar utredningen i ärenden om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet. Samtidigt togs möjligheten att sätta ned dagersättningen för en utlänning mellan 16 och 18 år bort.

Europeiska Unionens Rådets antog den 27 januari 2003 ett direktiv 2003/9/EG om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna. Regeringen tillkallade en särskild utredare med uppdrag att ta ställning till hur rådets direktiv skulle genomföras i Sverige. Utredningen som antog namnet Utredningen om mottagandevillkor för asylsökande överlämnade i oktober 2003 sitt betänkande *EG-rätten och mottagande av asylsökande* (SOU 2003:89). Utredningen konstaterade att det svenska mottagandet rent faktiskt föreföll väl uppfylla de krav som ställs i direktivet men att författningsregleringen emellertid i vissa avseenden var bristfällig. Fyra av utredningens förslag föranledde regeringen att den 5 februari 2005 i FMA införa

- dels en ny bestämmelse om information om mottagandevillkoren (2 a §)
- dels en ny bestämmelse om dokumentation (2 b §)
- dels en ny bestämmelse om att familjer i största möjligaste utsträckning ska hållas samman när Migrationsverket erbjuder plats på en förläggning (2 c §)
- dels en ny bestämmelse om att Migrationsverket ska försöka spåra föräldrarna till asylsökande barn utan medföljande vuxen (2 d §).

I prop. 2004/05:28 föreslog regeringen att bestämmelsen om bostadsersättning och bestämmelserna om nedsättning av sådan ersättning i LMA skulle upphävas. Riksdagen beslutade dock endast att ändra bestämmelserna om bostadsersättning (se betänkandet 2004/05:SfU7). Däremot godkändes förslaget om att upphäva bestämmelserna om nedsättning av bostadsersättningen. De väsentligt ändrade bestämmelserna om bostadsersättning i 16 § LMA och 4 § FMA, som trädde ikraft den 1 mars 2005, innebar ett upphävande av den tidigare formen av bostadsersättning som lämnades i förhållande till utlänningens ekonomiska behov. I stället har en ny typ av bostadsersättning införts för asylsökande och s.k. massflyktingar som i vissa fall p.g.a. arbete behöver ordna egen bostad, oavsett arbetsinkomstens storlek eller innehav av egna medel. Det är alltså numera behovet av bostad som är avgörande för rätten till ersättningen. Den ekonomiska behovsprövningen är med andra ord upphävd.

Den 1 januari 2006 förlängdes tiden för undantaget från skyldigheten att ha arbetstillstånd för vissa utlänningar som ansökt om asyl. Ändringen i 4 kap. 3 a § utlänningsförordningen (1989:547) innebär att undantaget gäller fram till dess att utlänningen lämnar landet, om ett beslut om avvisning eller utvisning inte bedöms kunna verkställas med tvång på grund av förhållandena

i mottagarlandet. Bestämmelsen om asylsökandes undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd överfördes den 31 mars 2006 till 5 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97).

Med giltighet från och med år 2006 får vissa kommuner utan anmaning en årlig schablonersättning från staten för stödinsatser av förebyggande karaktär enligt socialtjänstlagen (2001:453) till barn under 18 år som är asylsökande eller s.k. massflyktingar. Ersättningsbestämmelsen infördes den 1 april 2006 i 11 a § asylersättningsförordningen.

Den 1 juli 2006 infördes särskilda bestämmelser om mottagande av asylsökande ensamkommande barn i LMA. Enligt de nya bestämmelserna bör ensamkommande barn som söker asyl eller som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd tas emot och beredas boende av en kommun som träffat överenskommelse med Migrationsverket. Verket har dock fortfarande kvar det övergripande ansvaret för mottagandet av dessa barn och ska även i fortsättningen besluta om och betala ut ekonomiskt bistånd till dem. Verket ska anvisa en kommun som ska anordna boende för barnet. Den anvisade kommunen blir vistelsekommun och ansvarar för utredning och åtgärder enligt socialtjänstlagen (2001:453) beträffande barnet. Kommunerna får anordna särskilda boenden för asylsökande ensamkommande barn. Kommuner som träffar överenskommelser med Migrationsverket har rätt till en fast ersättning. Särskild ersättning lämnas även för de boenden som drivs med stöd av LMA. Dessa ersättningar regleras i nyinförda bestämmelser i asylersättningsförordningen.