

10 Asylsökandes förmåner under mottagandet

10.1 Direktivets föreskrifter

Allmänna bestämmelser om materiella mottagningsvillkor är införda i direktivets artikel 13. Dess lydelse är följande.

Artikel 13

1. Medlemsstaterna skall se till att materiella mottagningsvillkor finns tillgängliga för sökande när de lämnar in sin asylansökan.

2. Medlemsstaterna skall utfärda bestämmelser om materiella mottagningsvillkor för att garantera en levnadsstandard som täcker de asylsökandes behov i fråga om hälsa och uppehälle.

Medlemsstaterna skall se till att kraven på levnadsstandard även uppfylls för personer med särskilda behov, i enlighet med artikel 17, och för personer som hålls i förvar.

3. Medlemsstaterna får fastställa som villkor för att bevilja samtliga eller några av de materiella mottagningsvillkoren samt hälso- och sjukvård att de sökande inte har tillräckliga medel för att garantera en levnadsstandard som täcker deras behov i fråga om hälsa och uppehälle.

4. Medlemsstaterna får enligt bestämmelserna i punkt 3 kräva att de sökande täcker eller bidrar till kostnaderna för de materiella mottagningsvillkor och den hälso- och sjukvård som anges i detta direktiv om de har tillräckliga medel, t.ex. om de har arbetat under en rimlig tidsperiod.

Om det framkommer att en sökande hade tillräckliga medel för att täcka materiella mottagningsvillkor och hälso- och sjukvård vid den tid då dessa grundläggande behov tillgodosågs, får medlemsstaten begära att dessa återbetalas av den asylsökande.

5. Materiella mottagningsvillkor får tillhandahållas in natura eller i form av ekonomiska bidrag eller kuponger, eller i form av en kombination av dessa.

När medlemsstaterna tillgodoser de materiella mottagningsvillkoren genom ekonomiska bidrag eller kuponger skall det belopp som de uppgår till fastställas enligt principerna i denna artikel.

Föreskrifterna i punkt 1 och 2 och 5 andra stycket är tvingande medan föreskrifterna i punkterna 3, 4 och 5 första stycket är fakultativa.

10.2 Gällande reglering i Sverige

10.2.1 Författningsföreskrifter

Förmånerna för asylsökande i Sverige är fastställda i LMA. De utgörs av dagersättning, bostadsersättning, särskilda bidrag samt logi på en förläggning såvida inte den asylsökande ordnar sitt eget boende (13 och 14 §§ LMA).

Dagersättning

Alla asylsökande som saknar egna medel har rätt till dagersättning för sin dagliga livsföring (17 §). Dagersättningen skall enligt 5 § FMA täcka kostnader för livsmedel, kläder och skor, fritidsaktiviteter, hygienartiklar och andra förbrukningsvaror. Dagersättningen skall även täcka utgifter för hälso- och sjukvård, tandvård samt läkemedel om inte annat följer av förordningen om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar. När fri mat ingår i inkvarteringen lämnas en reducerad dagersättning. De olika beloppen framgår av 6 §.

Dagersättning per person lämnas med följande belopp.

	Dagersättning inkl. egen mathållning	Dagersättning exkl. mathållning
Ensamstående	71 kr	24 kr
Sammanboende	61 kr	19 kr
Barn 0–3 år	37 kr	12 kr
Barn 4–10 år	43 kr	12 kr
Barn 11–17 år	50 kr	12 kr
Hemmavarande vuxen	61 kr	19 kr

För familjer som har fler än två barn lämnas hel dagersättning endast för de två äldsta barnen. För vart och ett av de yngre barnen lämnas dagersättning med hälften av det belopp som gäller för barnet enligt tabellen.

Den som vill få dagersättning skall göra en skriftlig ansökan. Ansökan skall innehålla en förklaring på heder och samvete att de uppgifter som lämnats om ekonomiska och personliga förhållanden är riktiga (8 § FMA). Dagersättningen betalas ut förskottsvis per månad, om inte särskilda skäl leder till annat (10 § FMA).

Nivån på dagersättningen har sedan början av nittioalet sänkts vid två tillfällen. Utgångspunkten för bedömningen av vad som kunde anses vara en skälig levnadsnivå var, när dagersättningen introducerades år 1988, densamma som vid tillämpningen av 6 § socialtjänstlagen (prop. 1987/88:80 s. 25 f). Nivån på dagersättningen – som då benämndes dagbidrag – var dock inte densamma som för socialbidraget eftersom behoven i vissa avseenden ansågs vara större för den som varaktigt bodde i Sverige. Som exempel nämndes i propositionen att den som bor på en förläggning eller i en genomgångsbostad inte behöver bistånd till möbler eller hemutrustning. Även andra förhållanden kunde motivera en lägre nivå på dagbidraget. När nivån fastställdes utgick man ändå från Socialstyrelsens rekommenderade norm för socialbidrag. Nivån beräknades i procent av det basbelopp som enligt 1 kap. 6 § lagen om allmän försäkring (1962:381) fastställts för året.

År 1992 genomfördes sänkningar av dagbidraget till barnfamiljer. Asylsökande barnfamiljer fick då halverade bidrag för det tredje barnet samt för därefter följande barn. Sänkningarna genomfördes samtidigt med en generell sänkning av dagbidraget med 10 procent. Sänkningarna motiverades med att nivån bedömdes för hög med hänsyn till att asylsökande kunde skaffa kapitalvaror och skicka hem pengar under väntetiden i Sverige (prop. 1993/94:94 s. 46 f). De var även del i en besparing i statsbudgeten (del av ett sparpaket). En del kommuner hade infört korttidsnorm för socialbidrag som var lägre än dagbidraget och sänkningen var därför även en anpassning till detta liksom en anpassning till nivån i andra nordiska länder.

När LMA trädde i kraft år 1994 togs kopplingen till basbeloppet helt bort. Det ansågs då ha gått tillräckligt lång tid för att slutsatser skulle kunna dras av effekterna av de tidigare genomförda sänkningarna. Det hävdades att nivån på dagbidraget mer än väl täckte behoven hos barnfamiljer. Regeringen tog återigen fasta på att asylsökande mer sällan är bundna av ekonomiska åtaganden på längre sikt och som regel inte har så stora ekonomiska förpliktelser jämfört med dem som är bosatta här. Det kunde därför vara rimligt att asylsökande under utredningstiden gavs en lägre ekonomisk

standard än vad som tillkommer dem som är stadigvarande bosatta i landet (prop. 1993/94:94 s. 46 f).

Mot den bakgrunden och med beaktande av de stora ekonomiska påfrestningar som drabbat alla bedömde regeringen att det fanns utrymme för ytterligare en generell sänkning av nivån på dagersättningen till barnfamiljer. En sänkning inom intervallet 2–10 kronor per dag och barn beroende på barnets ålder bedömdes rimlig. De belopp som år 1994 fastställdes i 6 § FMA har därefter inte ändrats.

Bostadsersättning

Den asylsökande som på egen hand ordnar bostad har enligt 16 § LMA rätt till bidrag till bostadskostnad (bostadsersättning). Bostadsersättningen uppgår enligt 4 § FMA till 350 kronor per månad för en ensamstående utlänning och till 850 kronor per månad sammanlagt för en familj.¹ Motsvarande ansökningsförfarande som för dagersättning gäller (8 § FMA). Migrationsverket har i sina verkställighetsföreskrifter utfärdat närmare bestämmelser och lämnat råd om familjebegreppet, utbetalningstillfällen och om vilka möjligheter som finns att styra de asylsökandes egna boende.

Asylsökande i Sverige kan således välja om de vill stanna på en förläggning eller om de vill ordna sitt eget boende. Alla skall erbjudas en plats på en förläggning och de skall alltid registreras vid en sådan. Väljer de att bo hos släktingar eller vänner är de emellertid i sin fulla rätt att göra det, och de kan flytta dit omedelbart efter registreringen (allmänna råden till § 8 i SIVFS 1994:11). Det förutsattes att det i huvudsak skulle vara hos släktingar och bekanta som asylsökande bosatte sig – det antogs att ytterst få skulle skaffa en egen lägenhet (prop. 1993:94/94 s. 34). För att stimulera det egna boendet introducerades bostadsersättningen som en kompensation till dem som upplåter sina bostäder åt asylsökande. Ersättningen skulle endast ses som en viss hyresersättning och den var inte avsedd att täcka den faktiska kostnaden. Regeringen angav dock att ersättningen främst av administrativa skäl borde betalas direkt till den asylsökande och inte till bostadsupplåtaren. Rätten till det egna boendet infördes som ett led i att mottagandet skulle präglas mindre av omhändertagande och mera av ökat eget ansvarstagande. Regeringens utgångspunkt var att mottagandet skulle organiseras så att det så långt som möjligt främjade att asylsökande

¹ Senaste lydelse 2003:203 varvid bostadsersättningen sänktes från 500 kr respektive 1 000 kr.

i första hand bodde utanför förläggningssystemet och att de tog ansvar för sitt eget liv, vilket uppgavs i hög grad underlätta integrationen för den som får stanna och även ge goda förutsättningar för ett återvändande.

Några remissinstanser förde vid införandet av det egna boendet fram farhågor om att eget boende för asylsökande i större utsträckning skulle göra det svårare för myndigheterna att hålla reda på var de asylsökande fanns och därmed leda till längre handläggningstider. Regeringen menade att detta gick att motverka bl.a. genom att alla asylsökande skulle registreras vid en förläggning och att Migrationsverket skulle svara för biståndet. Detta skulle medföra att en asylsökande fick ett starkt intresse av att själv hålla kontakt med verket och meddela eventuella adressändringar. Regeringens slutsats var att den föreslagna ordningen inte skulle medföra att det blev svårare för myndigheterna att hålla kontakt med dem (prop. 1993/94:94 s. 34 f).

Särskilda bidrag

Föreligger annat angeläget behov har utlänningen enligt 18 § LMA rätt till särskilt bistånd (särskilt bidrag). Detta bidrag lämnas enligt 7 § FMA för kostnader som uppstår på grund av särskilda behov. Det särskilda bidraget får avse kostnader som är nödvändiga för en dräglig livsföring, t.ex. kostnader för vinterkläder, glasögon, kosttillskott, handikapputrustning och spädbarnsutrustning. Att särskilt bidrag i vissa fall får lämnas för avgifter för sjukvård, läkemedel och tandvård framgår av förordning om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar.

Asylsökande med egna inkomster skall betala för logi

Den som har inkomst av förvärvsarbete eller som har annan inkomst eller egna tillgångar och som har logi på en förläggning skall enligt 15 § LMA betala ett skäligt belopp som ersättning till Migrationsverket. När kost ingår i inkvarteringen på en förläggning skall skälig ersättning betalas även för den. En asylsökande som har inkomster får även vidkännas nedsättning av bostadsersättning helt eller delvis (16 §).

När biståndet upphör

Rätten till bistånd för asylsökande upphör när uppehållstillstånd ges (11§ LMA). Bestämmelser om själva övergångsfasen från tiden som asylsökande till tiden efter beslutet om uppehållstillstånd och bosättning i en kommun lämnas i 8 §. De som vistas på förläggning har rätt till bistånd även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om de inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun. De som inte vistas på förläggning har rätt till bistånd även under en månad från den dag de har beviljats uppehållstillstånd. Biståndet upphör även när utlänningen lämnar landet samt när han eller hon fått ett beslut om avvisning eller utvisning och håller sig undan så att verkställighet av beslutet ej kan ske (11 och 12 §§).

10.2.2 Annan reglering

I Migrationsverkets föreskrifter (SIVFS 1994:11) om mottagande av asylsökande m.fl. finns föreskrifter och allmänna råd för tillämpningen av bestämmelserna om behovsprövningen och utbetalningsperioder för samtliga bidrag och för logi. Här finns även råd för tillämpningen vid situationer som när dagersättningen förkommit, vid eventuella omprövningar liksom vid reduceringar för sjukhusvistelser m.m. För de särskilda bidragen lämnas närmare föreskrifter och allmänna råd även om kostnader för resor till asylutredning, offentligt biträde, organiserad verksamhet och beskickning för att få ut nödvändiga passhandlingar samt om boupptecknings- och begravningskostnader, särskilda livsmedel och ett antal andra kostnader.

Från domstolspraxis kan bl.a. följande fall nämnas:

Kammarrätten i Stockholm avslog i dom den 30 september 1995 ett överklagande om särskilda bidrag till vinterkläder. Den asylsökande hade vid tiden för ansökan haft full dagersättning sedan juli månad ett halvår tidigare och länsrätten, vars dom kammarrätten fastställde, bedömde att han då haft möjligheter att spara pengar till nödvändiga vinterkläder (mål nr 3565–1995).

Kammarrätten i Jönköping avslog i dom den 5 april 1995 ett överklagande rörande särskilt bidrag till s.k. mammkläder. Rätten

fann inte att dessa var nödvändiga för att en gravid kvinna skall kunna leva ett drägligt liv (mål nr 1229–1995).

I dom den 8 juli 1996 har kammarrätten i Stockholm bifallit ett överklagande om att få särskilt bidrag med 970 kr för reparation av glasögon. Kammarrätten konstaterade att klagandens faktiska behov av glasögonen inte var ifrågasatt och bedömde att hans ekonomiska situation – han hade bl.a. själv betalat två operationer – inte medgav att han bekostade reparationen.

10.3 Förmånerna i praktiken

Dagersättning och ersättning för logi

Så gott som alla asylsökande söker och får dagersättning under den tid de vistas här. Information om dagersättningen ges redan vid den första asylutredningen och ansökan lämnas, beslut fattas och utbetalning sker i samband med denna eller kort därefter. Vid Migrationsverkets enkätundersökning under våren 2003 framkom att tiden mellan ansökan och utbetalning av dagersättning varierade, i vart fall hade personalen olika meningar om hur snart ersättning brukade betalas ut.

- 9,5 procent ansåg att dagersättningen betalades ut samma dag som ansökan gjordes
- 43,1 procent uppgav att det gick 1–3 dagar från ansökan till utbetalning
- 24,5 procent menade att tiden var 4–7 dagar
- 16,5 procent ansåg att tiden var 8–14 dagar och
- 6,4 procent hyste uppfattningen att det dröjde mer än 14 dagar från ansökan till utbetalning.

Det är självfallet svårt dra några entydiga slutsatser om när utbetalningarna faktiskt görs utifrån svaren på frågor om personalens uppfattningar om utbetalningarna. Det förefaller dock i vissa fall kunna dröja åtminstone både en och två veckor innan de asylsökande har dagersättningen i sin hand. Några problem med detta har å andra sidan inte rapporterats vilket förmodligen hänger samman med att kost ingår i Migrationsverkets logi vid transitenheterna.

Det finns inga undersökningar som närmare studerat i vilken utsträckning de lämnade förmånerna täcker de asylsökandes behov. De flesta av de företrädare för Migrationsverket som utredningen

har varit i kontakt med menar att de täcker de asylsökandes behov. Några av dem och vissa företrädare för frivilligorganisationer menar dock att dagersättningen i dag är väl låg. De jämför med det kommunala försörjningsstödet enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen som, utan att vara direkt jämförbart, är cirka 14 procent högre.² De menar även att dagersättningen borde ha höjts någon gång sedan 1994 eftersom levnadskostnaderna trots allt stigit sedan dess. De allra flesta konstaterar dock att klagomål sällan eller aldrig hörs från vare sig de asylsökande eller från något annat håll. Många tillägger vidare att dagersättningen, genom att den kan kompletteras med de särskilda bidragen för angelägna behov, ger ett gott skydd för oförutsedda utgifter och att hela biståndet därför måste anses ge den asylsökande den drägliga livsföring han och hon har rätt till.

Det är ovanligt att asylsökande själva får betala för logi eller kost på sätt som avses i 15 § LMA. Det förekommer enligt Migrationsverkets företrädare att asylsökande har med sig egna medel när de kommer till landet. Det framkommer ibland vid den första asylutredningen. Transitenheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö räknar då ut hur länge dessa medel skall räcka innan dagersättning kan ges. Att istället eller dessutom kräva dem på betalning för logi bedöms som en besvärlig och onödig lösning. Det förekommer dock att asylsökande som t.ex. har ett förvärvsarbete och uppbär en inkomst i Sverige betalar för logi på en förläggning.

Bostadsersättningen och det egna boendet

Personer i eget boende söker och får genomgående bostadsersättning. Det var givetvis mycket svårt att bedöma hur stor andel av de asylsökande som skulle välja det egna boendet innan möjligheten infördes. Det faktiska utfallet torde ha överraskat många bedömare. Inom ett år efter det att LMA trätt i kraft bodde över hälften av de asylsökande i eget boende och dåvarande Invandrarverket fick vidkännas en stor omställning från drift av förläggningar spridda över landet till administrera stora mottagningsenheter i storstäderna. Andelen asylsökande i eget boende ökade därefter under närmast kommande år till uppåt 70 procent. Andelen har dock under senare år minskat.

² För försörjningsstödet i socialtjänstlagen finns en riksnorm som skall motsvara den skäliga levnadsnivån i Sverige. För en ensamstående var denna under våren 2003 2 575 kr/månad.

Nedan redovisas Migrationsverkets statistik över hur många som bor i eget boende respektive på förläggning under de senaste åren.³

	2000-12-31	2001-12-31	2002-12-31
Inskrivna totalt	20 162	28 824	39 636
varav förläggningsboende	8 915	14 618	20 895
varav eget boende	11 247	14 206	18 741

Antalet asylsökande som bor i eget boende har således under denna treårsperiod visserligen ökat totalt sett men minskat i relation till det totala antalet asylsökande.

Det har även framkommit att bostadsersättningen medför ett antal problem. Det hävdas ibland att framför allt barnfamiljer inte sällan bor trångt och att barnen ibland far illa av det. Barnen får störd nattsömn och de orkar inte med skolan. Bostadsersättningen medför en risk för att familjer eller enskilda tränger ihop sig mer än vad som annars hade varit fallet. Några asylsökande hade sannolikt stannat på en förläggning om inte bostadsersättningen funnits. De familjer som upplåter sina bostäder till asylsökande är vidare ofta själva nyanlända flyktingar och deras integration i det svenska samhället försenas och försvåras när de tar emot asylsökande släkt från hemländerna.

En besvärande komplikation kan även uppstå när bostadsersättning samordnas med försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen och bostadsbidrag för den som upplåter sin bostad åt asylsökande. Om den som inhyser asylsökande är beroende av försörjningsstöd är han skyldig att redovisa hela sin ekonomiska situation. Bostadsersättningen är i grunden avsedd för den som inhyser en asylsökande – men betalas av praktiska skäl ut till den asylsökande – och är ofrånkomligen ett tillskott till ekonomin för den som upplåter utrymme åt släkting eller bekant och den medför därför en motsvarande nedsättning av försörjningsstödet.⁴ För att nedsättning inte skall ske anger de asylsökande därför ibland en annan adress än den de bor på. Det finns ett antal s.k. brevlådeadresser inom mottagandet där upp till ett tiotal olika hushåll kan ha uppgett att de bor. Det kan anmärkas att Migrationsverket inte har några möjligheter eller befogenheter att styra det egna boendet. Angivande av

³ SOU 2003:25.

⁴ Prop. 1993:94/94 s. 34.

en felaktig adress förefaller därför vara något som inte sällan förekommer. I Malmö är det, enligt chefen för mottagningsenheten vid Migrationsverket, vanligt förekommande bland barnfamiljer. Det medför att kallelser till hälsoundersökning och utredning liksom all annan post blir försenad och ibland förkommer. Det medför även att barnen placeras på en skola som inte ligger där de bor utan i närheten av den adress familjen uppgivit.

Förslag om att avskaffa bostadsersättningen

Utredningen om flyktmottagande och introduktion (Dir 2001:87) föreslår i sitt betänkande att bostadsersättningen tas bort och att det egna boendet förbättras genom tydligare information om boendet samt krav på vissa skriftliga uppgifter från den asylsökande samt den person han eller hon bor hos.

Andra utredningar där bostadsersättningen och det egna boendet berörs

Det egna boendet har även ifrågasatts p.g.a. att det medför svårigheter för den inre utlänningskontrollen och för verkställigheten av av- och utvisningar. Utredningen om verkställighet och kontroll i utlänningsärenden påpekade i sitt betänkande (SOU 1997:128) att utvecklingen mot eget boende i stället för förläggning boende i viss utsträckning medfört svårigheter för den inre utlänningskontrollen och för verkställighetsarbetet. Utredningen anförde även att det ur strikt kontrollsynpunkt skulle vara bättre om eget boende över huvud taget inte kunde komma i fråga för personer med oklar identitet eller för personer för vilka verkställighetsproblem kan förutses. Å andra sidan konstaterades att den praktiska betydelsen av att sådana utlänningar i stället bodde på förläggning inte borde överdrivas eftersom verkställigheten ofta försvårades av att utlänningen höll sig undan redan innan eget boende förekom. Vidare framhölls att en fullständig återgång till förläggning boende skulle innebära stora kostnader för statsmakterna, vilka sannolikt inte skulle uppvägas av den förbättrade kontrollmöjligheten och därmed följande effektivitet i verkställighetsarbetet. Utredningen ansåg även att det av humanitära skäl var av vikt att kunna underlätta eget boende. För att kompensera de svårigheter denna boendeform ändå

kunde komma att medföra för den inre utlänningskontrollen och för verkställighetsarbetet pekade utredningen på att nedsättning av dagersättningen och bidraget till eget boende borde kunna komma till användning oftare än vad som hittills varit fallet. Utredningen lade även fram ett förslag om att bidrag till eget boende borde kunna vägras redan från början om det fanns särskilda skäl, dvs. i de fall det framstod som särskilt angeläget att beakta intresset av en god inre utlänningskontroll. Förslaget har emellertid inte föranlett lagstiftning.

Samma ifrågasättanden har gjorts i utredningen om regleringen av verkställighet av beslut om avvisning och utvisning enligt utlänningslagen och angränsande lagstiftning, särskilt när det gäller ärenden när utlänningsens identitet är oklar. Utredningen, nedan kallad verkställighetsutredningen, anför i betänkandet Verksamhet vid oklar identitet m.m. (SOU 2003:25):

Med facit i hand kan man nu konstatera att det har blivit svårare för Migrationsverket att komma i kontakt med de asylsökande när så många bor i eget boende. Det förekommer t.ex. att den asylsökande uppger sig bo på en adress där han eller hon inte finns tillgänglig, s.k. brevlådeadress.

10.4 Överväganden

Utredningens bedömning: Den svenska ordningen uppfyller, såväl rättsligt som faktiskt, direktivets krav.

Utredningen konstaterar att de förmåner som föreskrivs i direktivet finns tillgängliga för den som ger in en asylansökan. De svenska reglerna medför en levnadsstandard som täcker de asylsökandes behov i fråga om hälsa och uppehälle. Den svenska författningsregleringen uppfyller därmed punkt 1 och 2 i artikel 13 direktivet. Även personer med särskilda behov och personer som hålls i förvar garanteras samma levnadsstandard. Svensk reglering tillgodoser därmed även vad som föreskrivs i punkt 2 andra stycket samt punkt 5 andra stycket. De belopp som utges är fastställda enligt de principer som anges i artikel 13.

Sverige har vidare sådana villkor som anges i den fakultativa regeln i punkt tre. Det bistånd som ges liksom de bidrag som kan lämnas till vårdavgifter inom hälso- och sjukvården i Sverige är behovsprövade. Här finns även regler om att de som har tillräckliga

medel, t.ex. de som arbetat under en rimlig period, skall täcka och bidra till kostnaderna för förmånerna (punkt 4 första stycket). Sverige har dock inga regler som gör det möjligt att kräva återbetalning av lämnade förmåner från dem som visar sig ha tillräckliga medel på sätt som förutsätts i den fakultativa regeln i punkt 4 andra stycket. I vårt land tillämpas i huvudsak heller inget system för att tillhandahålla förmåner in natura eller i form av kuponger som avses i den fakultativa regeln i punkt 5 första stycket.⁵

Utredningen finner att de förmåner som ges i den svenska modellen uppfyller direktivets krav och ser därför ingen anledning att föreslå några ändringar i gällande författningstext.

⁵ Det kan dock noteras att inkvarteringen vid Migrationsverkets förläggningar naturligtvis innefattar visst bohag inklusive en varierande smärre mängd förbrukningsartiklar.

11 Inskränkning eller indragning av förmånerna

11.1 Direktivets föreskrifter

Artikel 16 i direktivet innehåller en regel som anger ett antal situationer när förmånerna i mottagandet helt eller delvis kan dras in. Artikeln har följande lydelse.

1. Medlemsstaterna får inskränka eller dra in mottagningsvillkoren i följande fall:

- a) Om en asylsökande
 - lämnar den bostadsort som fastställts av den behöriga myndigheten utan att meddela denna eller om begärt tillstånd inte har erhållits, eller
 - underlåter att uppfylla sin anmälningsplikt eller att följa uppmaningar att tillhandahålla information eller komma till en personlig intervju angående asylförfarandet under en rimlig period som fastställs i nationell lagstiftning, eller
 - redan har lämnat in en ansökan i samma medlemsstat.

Om den sökande spåras upp eller frivilligt anmäler sig till den behöriga myndigheten, skall det fattas ett motiverat beslut baserat på orsakerna till försvinnandet angående återinförande av vissa eller alla av de ovan nämnda mottagningsvillkoren.

- b) Om den sökande har undanhållit sina ekonomiska resurser och därför utan rätt fått del av de materiella mottagningsvillkoren.

Om det framkommer att en sökande hade tillräckliga medel för att täcka materiella mottagningsvillkor och hälso- och sjukvård vid den tid då dessa grundläggande behov tillgodosågs, får medlemsstaten begära att dessa återbetalas av den asylsökande.

2. Medlemsstaterna får vägra mottagningsvillkor i de fall där en asylsökande inte kan visa att asylansökan lämnades in så snart det var praktiskt möjligt efter ankomsten till medlemsstaten.

3. Medlemsstaterna får fastställa påföljder för allvarliga brott mot de regler som gäller för förläggningarna samt för synnerligen våldsamt uppträdande.
4. Beslut om inskränkning, indragning eller vägran av mottagningsvillkoren eller om påföljder i enlighet med punkterna 1, 2 och 3 skall fattas på individuell, objektiv och opartisk grund och innefatta en motivering. Beslut skall grundas på den berörda personens särskilda situation, särskilt när det gäller personer som omfattas av artikel 17, med beaktande av proportionalitetsprincipen. Medlemsstaterna skall under alla omständigheter garantera tillträde till akutsjukvård.
5. Medlemsstaterna skall se till att de materiella mottagningsvillkoren inte inskränks eller dras in förrän ett beslut om avslag har fattats.

11.2 Gällande reglering i Sverige

11.2.1 Författningsföreskrifter

Tre nedsättningsmöjligheter i LMA

Regler för nedsättning av dag- och bostadsersättning finns i 10 § LMA. Sådan ersättning kan sättas ned om en asylsökande

1. inte deltar i den organiserade verksamhet som Migrationsverket anordnar,
2. genom att hålla sig undan försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd eller
3. utan giltigt skäl vägrar medverka till åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning skall kunna verkställas.

Som tidigare nämnts upphör rätten till bistånd i dess helhet för utlänningar som håller sig undan (12 §).

Nedsättning i två steg

Nedsättning kan i första hand ske av dagersättningen, dock inte till den del som den är avsedd att täcka utgifter för egen mathållning. Om den asylsökande, sedan sådan nedsättning har skett, även fortsättningsvis vägrar delta i organiserad verksamhet, i verkställighet av avvisning eller utvisning eller försvårar utredningen kan såväl dagersättning som bostadsersättning sättas ned helt. Bostadsersättning får emellertid sättas ned helt endast om utlänningen erbjuds

plats på en förläggning och dagersättningen endast om fri kost ingår i den erbjudna inkvarteringen.

Vägran att delta i organiserad verksamhet

Organiserad verksamhet

Organiserad verksamhet är den sammanfattande beteckning Migrationsverket använder på den sysselsättning i form av svenskundervisning, skötsel av förläggningar och annan verksamhet som bidrar till att göra vistelsen meningsfull och som verket skall ge de asylsökande tillfälle att delta i (4 § LMA). Denna verksamhet kom till efter förslag som lämnades av utredningen om mottagandet av asylsökande och flyktingar (SOU 1992:69). Utredningen betonade att det var angeläget att asylsökande har en meningsfull sysselsättning under väntetiden. Den ansåg det även viktigt att göra en klar markering av att vägran att delta i arbetet på en förläggning eller i annan organiserad verksamhet skulle medföra ekonomiska konsekvenser för sökanden. Utredningen bedömde att bidraget borde kunna reduceras med cirka 10 kronor per dag för den som utan giltigt skäl väljer att inte delta i organiserad verksamhet. Ett antal remissinstanser vände sig mot förslaget om reduktion av dagbidraget och anförde bl.a. att kravet på deltagande i arbete inte låg i linje med utredningens övriga förslag som byggde på frivillig medverkan. I lagrådsremissen föreslogs till och med att dagbidraget skulle kunna dras in helt för den som utan giltigt skäl vägrar att delta i någon form av organiserad sysselsättning. Lagrådet fann emellertid detta förslag oacceptabelt och ansåg att den del av dagersättningen som var avsedd att täcka kostnaderna för egen mathållning alltid skulle få behållas.

Normaliseringsprincipen

I prop. 1993/94:94 (s. 47 ff) anförde regeringen att det var angeläget att de asylsökande har en meningsfull sysselsättning under väntetiden. Om asylsökande under väntetiden får leva i passivitet och bidragsberoende får detta allvarliga konsekvenser för deras framtid. De allra flesta är säkerligen själva mycket intresserade av att delta i sysselsättning som de upplever som meningsfull. Det går emellertid inte att bortse från att enstaka individer har en annan inställning.

För att få alla som kan att delta i den sysselsättning som erbjuds är det därför rimligt att vägran att delta får ekonomiska konsekvenser för den enskilde. Detta speglar också bäst vad som gäller i samhället i övrigt. Den som uteblir från ett arbete drabbas av ekonomiska konsekvenser. Det borde därför gälla också de asylsökande.

Vid samma tillfälle ändrades även termen "dagbidrag" till "dagersättning" för att "markera att det i princip är frågan om en form av bistånd som kräver en motprestation från sökandens sida, nämligen deltagande i sysselsättning som avses i 4 §" (a. prop. s. 100). Förhållningssättet lanserades som en normaliseringsprincip. Förhållandena i den organiserade verksamheten liksom på förläggningarna i övrigt skulle i största möjliga utsträckning spegla vad som normalt gäller i samhället i övrigt.

Nedsättning endast vid systematisk frånvaro

Nedsättning skall endast ske beträffande den som utan giltigt skäl överhuvudtaget inte deltar i organiserad verksamhet eller som mer systematiskt och regelbundet undandrar sig deltagande. Det bör inte komma i fråga att sätta ned dagersättningen för en asylsökande som endast vid enstaka tillfällen inte deltar i obligatorisk verksamhet. En sådan ordning skulle kunna bli administrativt alltför betungande. Stor hänsyn måste givetvis också tas till vad den asylsökande anfört som skäl för sin utevaro (a. prop. s. 49).

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

Giltigt skäl att inte delta kan exempelvis vara hög ålder eller sjukdom. Arbetsuppgifter som erbjuds inom ramen för organiserad verksamhet bör också vara lämpliga för individen, dvs. vara sådana uppgifter som denne har förutsättningar att klara av. Avsikten är således inte att ställa generella krav på den enskilde. En individuell bedömning av den enskildes förmåga och förutsättningar för verksamheten måste alltid göras. Vid en sådan bedömning måste den enskildes psykiska hälsa särskilt uppmärksammas (a. prop. s. 49).

Nedsättning för den som håller sig undan och försvårar utredningen eller inte medverkar till avvisning eller utvisning

Vid införandet av det egna boendet i LMA fanns farhågor för att sådant boende kunde försvåra utredningen i ärendet om uppehållstillstånd. I propositionen konstaterades att den som håller sig undan visserligen i allmänhet samtidigt torde undandra sig deltagande i organiserad verksamhet och att det sålunda redan fanns en nedsättningsmöjlighet (a. prop. s. 50). Det var emellertid tänkbart att en asylsökande som bor på en mindre ort inte hade någon form av sysselsättning. Eftersom det var av största vikt att en asylsökande inte genom att hålla sig undan försvårade utredningen och därmed fördröjde handläggningen av ärendet infördes därför en särskild bestämmelse i lagen som gav möjlighet att i ett sådant fall sätta ned dagersättningen. I specialmotiveringen till § 10 angavs att även i dessa fall skulle nedsättning ske endast för den som systematiskt höll sig undan.

11.2.2 Annan reglering

I SIVFS (1994:11) om mottagande av asylsökande m.fl. finns verkställighetsföreskrifter och allmänna råd om när och hur nedsättning får ske, om vad som kan anses utgöra godtagbara skäl för att inte medverka, vilka tidsperioder som bör gälla mellan de två stegen m.m.

11.3 Nedsättning i praktiken

Enligt uppgifter från Migrationsverket sattes dagersättning ned för 352 personer under år 2002 till följd av bristande medverkan i verkställighetsförberedelser. Det är emellertid osäkert om denna statistik är rättvisande eftersom det är tänkbart att de handläggare som registrerat nedsättningen angett en allmän kod i stället för den som avser sådan nedsättning. Totalt sattes dagersättning ned för 6 034 personer under år 2002.¹

Det är uppenbart att långt fler nedsättningar görs vid vägran att delta i organiserad verksamhet än vid försvårad utredning i ärendet om uppehållstillstånd eller vid vägran att medverka till åtgärd som

¹ SOU 2003:25 avsnitt 9.5.4.

är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning skall kunna verkställas. Som ett exempel kan nämnas att vid mottagningsenheten i Malmö beslutade Migrationsverket enligt uppgift under en månads tid våren 2003 om nedsättning i 250 fall för bristande medverkan i organiserad verksamhet för en grupp om totalt 680 personer som deltog i sådan verksamhet. Nedsättning på andra grunder skedde under samma tid endast i enstaka fall. Antalet inskrivna under denna månad var totalt 1900. Erfarenheter från Göteborg pekar i samma riktning. Fördelningen kan förvisso variera över landet och över tiden men det råder knappast någon tvekan om att det är nedsättning inom den organiserade verksamheten som dominerar. Den organiserade verksamheten är något förläggningarna lägger ned mycket kraft och resurser på och det bedöms angeläget att närvaron i denna är hög. Även administrationen kring nedsättningarna är därför omfattande. Vissa handläggare vid Migrationsverket anser att den är alltför betungande medan andra menar att den likväl är nödvändig eftersom möjligheten till nedsättning återspeglar vad som gäller i samhället i övrigt när någon utan giltigt skäl vägrar att arbeta. Det har sagts att bl.a. lärare inom svenskundervisningen uppskattar att sanktioner kan vidtas mot dem som skolkar från undervisningen.

Verkställighetsutredningen

Förslag till nedsättning när en utlänning inte medverkar till att fastställa sin identitet.

Verkställighetsutredningen föreslår att asylsökande som saknar identitetshandlingar och som inte samarbetar när det gäller att fastställa sin identitet eller för att få nya resehandlingar inte fullt ut skall få samma förmåner som andra personer som ansöker om asyl. Dessa personer bör inte få samma rätt att arbeta och bör inte heller ha en lika hög dag ersättning som personer som medverkar till att fastställa sin identitet.² I betänkandet anför utredningen³.

Enligt utredningens uppfattning skall dag ersättning kunna sättas ned före ett fattat avvisnings- eller utvisningsbeslut även i de fall då en asylsökande försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd på annat sätt än genom att hålla sig undan, nämligen då en utlänning som

² Utredningen föreslår begränsningar i den möjlighet till arbete för asylsökande som är stadgad i bestämmelsen 4 kap. 3 a § utlänningsförordningen.

³ SOU 2003:25 avsnitt 9.5.4.

saknar dokument inte medverkar till att fastställa sin identitet. Bristande medverkan i detta hänseende skall således införas som ytterligare ett kriterium för nedsättning av dagersättning enligt 10 § LMA.

Utredningen föreslår även utökade möjligheter att sätta ned bostadsersättningen för personer i denna grupp.

Även när det gäller bostadsersättning anser utredningen att det bör finnas utökade möjligheter att sätta ned sådan ersättning vid bristande medverkan i ett tidigare skede än vad nuvarande regler tillåter. Det är inte uteslutet att många asylsökande upplever det som en förmån att få bidrag till eget boende i stället för att endast hänvisas till att bo på förläggning. Förslaget ger således signaler om att samma förmåner inte bör vara tillgängliga för den grupp dokumentlösa som inte samarbetar för fastställande av sin identitet. Dessutom ökas tillgängligheten såvitt avser en problematisk grupp om nedsättning av bostadsbidraget medför att fler väljer att flytta till förläggingsboende.

Utredningen har övervägt om personer som inte medverkar till fastställandet av sin identitet eller för att få nya resehandlingar helt skulle uteslutas från möjligheten att få bidrag till eget boende. Med hänsyn till att det finns begränsat med förläggningsplatser och kostnaderna för ett sådant förslag skulle kunna bli stora har utredningen stannat vid att föreslå att bostadsersättning kan nedsättas helt vid fortsatt bristande medverkan efter det att nedsättning av dagersättning ägt rum.

Nedsättning för barn under 18 år

Verkställighetsutredningen föreslår att dagersättning inte bör få sättas ned för barn under 18 år. I dag är nedsättning möjlig för de som fyllt 16 år förutsatt att de är ensamstående (10 § första stycket sista meningen LMA). Några begränsningar finns heller inte för nedsättningar för vuxna med barn. Det angavs visserligen i propositionen att nedsättning för barn under 18 år inte borde kunna komma i fråga och att de bör följa vanliga närvaroregler i skolan (prop. 1993/94:94 s. 49) men något uttryckligt undantag för barn kom inte att inflyta i lagen.

Enligt verkställighetsutredningens uppfattning bör denna möjlighet tas bort:

Regeln infördes för att en god man inte skulle behöva förordnas för att den som fyllt 16 år och vistas här utan vårdnadshavare skall kunna överklaga ett beslut enligt lagen (prop. 1993/94:94 s. 101). Enligt barnkonventionen går gränsen mellan barn och vuxen vid 18 års ålder. Utredningen har svårt att finna att skälen för att få sätta ned ersättning

för ett ensamstående barn mellan 16 och 18 år väger tyngre än behovet att värna barnets rättigheter. Den avvägning som här måste göras är dels vikten av att ha en möjlighet att markera mot den enskilde utlänningen att han eller hon agerar på ett sätt som inte är godtagbart dels vikten av att behandla barn på ett humant sätt som inte strider mot barnkonventionens anda. Utredningen anser inte att skälen för en möjligheten att sätta ned dagersättning för ensamstående barn under 18 år är tillräckligt starka, varför denna möjlighet bör tas bort.

Ytterligare förslag från verkställighetsutredningen

Verkställighetsutredningen föreslår vidare förtydliganden i bestämmelserna om dagersättning (17 §) och bostadsersättning (16 §) bestående av hänvisningar till bestämmelser i 10 § om i vilka fall dagersättning får sättas ned.

Frågan om under vilka former personer ur denna grupp skall delta i s.k. organiserad verksamhet enligt 4 § LMA bör vidare ses över enligt verkställighetsutredningen.

11.4 Överväganden

Utredningens bedömning: Den svenska ordningen synes, såväl rättsligt som faktiskt, uppfylla direktivets krav.
--

11.4.1 Motsvarar den svenska ordningen direktivets krav?

Den svenska författningsregleringen innehåller vissa av de nedsättningsmöjligheter som direktivet medger. Några av dem återfinns emellertid inte i svensk rätt som t.ex. saknar möjlighet till nedsättning – eller några andra sanktioner – för dem som inte söker asyl så snart det är praktiskt möjligt efter ankomsten till landet. Den svenska regleringen innehåller heller inga regler om nedsättning p.g.a. avvikelse från fastställd bostadsort eller regler om nedsättning när en ansökan redan har lämnats in i landet.

Svensk rätt innehåller däremot en möjlighet att sätta ned dag- och bostadsersättning för asylsökande som inte deltar i den organiserade verksamhet som Migrationsverket anordnar. Det är som nämnts en grund för nedsättning som utnyttjas tämligen frekvent och en möjlighet som fyller en central funktion i den organiserade verksamheten och för mottagandet i dess helhet. Det

finns inget entydigt stöd i direktivet för att sätta ned dagersättningen på den grunden. Frågan är således om direktivets reglering medger att denna möjlighet till nedsättning bibehålls.

Frågan är då först om möjligheten till nedsättning av dagersättning vid bristande deltagande i organiserad verksamhet kan anses tillåten enligt någon av de grunder för indragning av förmåner som anges i artikel 16.

Den föreskrift i artikel 16 som möjligen skulle kunna vara tillämplig är den som medger att påföljder fastställs vid allvarliga brott mot de regler som gäller för förläggningarna (artikel 16.3). Enligt utredningens bedömning torde emellertid avsikten vara att direktivet i denna del skall medge särskilda reaktionsmöjligheter (påföljder) för allvarliga brott och våldsamt uppträdande, vilka är skilda från de möjligheter till indragning av förmåner som medges i artikel 16.1.

Eftersom den nu aktuella nedsättningsmöjligheten i LMA således knappast låter sig inordnas under den uppräkningsgrunder för indragning av förmåner som görs i artikel 16, måste frågan ställas om denna uppräkningsgrunder är avsedd att vara exemplifierande eller uttömmande. I den första punkten anges endast att "medlemsstaterna får inskränka eller dra in mottagningsvillkoren i följande fall" varefter ett antal sådana fall anges. Föreskriftens ordalydelse innehåller således inte något moment som skulle antyda att det är fråga om en exemplifierande uppräkningsgrunder. Dess kategoriska formulering tyder i stället utan tvekan på att uppräkningsgrunderna måste anses vara uttömmande.

Det bör då övervägas hur tillämpningsområdet för artikel 16 kan bestämmas, dvs. närmast om den bestämmelsen endast är avsedd att reglera indragning av de mottagningsvillkor som anges i direktivet eller om bestämmelsen är avsedd att även ange på vilka grunder som av medlemsstaterna beslutade ytterligare förmåner får sättas ned.

I bestämmelsen behandlas indragning eller nedsättning av vad som betecknas som mottagningsvillkoren. Vilka är då dessa? I artikel 2 i) definieras mottagningsvillkor som samtliga åtgärder som medlemsstaterna vidtar till förmån för de asylsökande i enlighet med direktivet. I definitionen talas således om *samtliga* förmåner som medlemsstaterna vidtar till förmån för de asylsökande – vilket skulle kunna tyda på ett omfattande tillämpningsområde om inte tillägget "i enlighet med direktivet" hade funnits. Som definitionen nu lyder torde det stå klart att mottagningsvillkor enligt direktivet

inte är några andra förmåner än sådana som utgår just på grund av direktivets minimiföreskrifter.

Den fråga som återstår att diskutera är då om dagersättningen – helt eller delvis – är en förmån som följer av direktivets föreskrifter eller om det är fråga om en förmån som i Sverige utges i tillägg till de i direktivet bestämda.

Vad gäller direktivet definieras i artikel 2 j) materiella mottagningsvillkor som mottagningsvillkor som omfattar inkvartering, mat och kläder och som tillhandahålls in natura, i form av penningbidrag eller kuponger *samt dagpenning*. Definitionen synes alltså ange två kategorier av mottagningsvillkor, dels inkvartering, mat och kläder, vilka förmåner kan tillhandahållas in natura, i form av penningbidrag eller kuponger, dels dagpenning (vilken av naturliga skäl inte kan tillhandahållas i annan form än som ett penningbidrag). Dagpenningen framstår i denna artikel tvivelsutan som en särskild del av de materiella mottagningsvillkoren.

I artikel 13 som innehåller allmänna bestämmelser om materiella mottagningsvillkor och hälso- och sjukvård återkommer emellertid inte den nyss nämnda uppdelningen i två kategorier av förmåner. Enligt artikel 13.4 får materiella mottagningsvillkor – således utan inskränkning till vissa slag av förmåner – ”tillhandahållas in natura eller i form av ekonomiska bidrag eller kuponger, eller i form av en kombination av dessa”. Det förefaller alltså enligt denna bestämmelse stå medlemsstaterna fritt att avgöra om de vill ge ekonomiska bidrag eller om de vill tillhandahålla samtliga mottagningsvillkor in natura.

Till ledning för tolkningen bör även beaktas bestämmelsen i artikel 13.2 som anger att ”medlemsstaterna skall utfärda bestämmelser om materiella mottagningsvillkor för att garantera en levnadsstandard som täcker de asylsökandes behov i fråga om hälsa och uppehälle”. Detta är i själva verket den enda bestämmelse i direktivet som anger något om nivån och kvaliteten på de materiella mottagningsvillkoren. Den ambition som där anges uttrycks i direktivets inledande överväganden så, att miniminormerna ”under normala förhållanden” skall räcka till för att ge de asylsökande ”en värdig levnadsstandard och jämförbara levnadsvillkor i alla medlemsstater”.

Frågan är således ytterst om den levnadsstandard som direktivet anger att de asylsökande bör ha kan uppnås utan någon form av dagpenning eller kontantbidrag. För att besvara den frågan är det av

intresse att försöka utröna för vilka syften främst dagersättningen ges.

Kontantersättningen till asylsökande, tidigare dagbidrag, kom, som tidigare nämnts, i och med införandet av LMA att i stället betecknas dagersättning för att ”markera att det i princip är frågan om en form av bistånd som kräver en motprestation från sökandens sida, nämligen deltagande i sysselsättning som avses i 4 §”. Dagersättningens karaktär av bistånd kvarstår likväl och den betecknas också som en form av bistånd (13 och 17 §§ LMA). Enligt 5 § FMA skall dagersättningen täcka kostnader för livsmedel, kläder och skor, fritidsaktiviteter, hygienartiklar och andra förbrukningsvaror liksom utgifter för hälso- och sjukvård, tandvård samt läkemedel. Praxis, såväl före som efter tillkomsten av LMA, innebär t.ex. att en asylsökande som anländer till Sverige under sommarhalvåret och som saknar vinterkläder när vintern väl inträder inte beviljas särskilt bidrag för sådana kläder. Det förutsätts i stället att han eller hon sparar delar av dagersättningen/dagbidraget till detta (se avsnitt 10.2.2). Dagersättningen skall sålunda täcka inte bara mat utan flera oundgängliga varor, tjänster och nyttigheter.

Mot nu angiven bakgrund måste den slutsatsen dras att den enskilde knappast kan anses erhålla en levnadsstandard som täcker behovet i fråga om hälsa och uppehälle om han, förutom att han erhåller mat och logi, inte får något som helst bidrag till kläder och skor eller hygienartiklar eller till att lägga undan för t.ex. vinterkläder eller den hälso- och sjukvård, tandvård och de läkemedel som dagersättningen skall täcka. Dagersättningen är således, åtminstone till någon del, i princip att betrakta som en förmån som omfattas av direktivets reglering. Denna bedömning skulle i sin tur innebära att i vart fall hel nedsättning av dagersättningen inte utan vidare kan ske på andra grunder än de som anges i artikel 16.

Det har emellertid upplysts att för det fall att hel nedsättning av dagersättningen beslutats, kan den som beslutet avser dels förses med vissa hygienartiklar m.m. in natura, dels – om han eller hon har behov av det – med tillämpning av 18 § LMA erhålla särskilt bidrag till t.ex. kläder eller läkemedel. Det saknas visserligen författningsföreskrifter till stöd för att tolka 18 § LMA så att särskilt bidrag kan utgå i den aktuella situationen. Sådana föreskrifter uppges dock vara under utarbetande vid Migrationsverket.

Förhållandena synes således i praktiken vara desamma som beträffande nedsättning av bostadsersättning. Sådan nedsättning får, enligt 10 § LMA, endast ske om utlännen erbjuds plats på en

förläggning. Logi, liksom andra förmåner som syftar till att erbjuda en levnadsstandard som täcker de asylsökandes behov i fråga om hälsa och uppehälle, kan enligt direktivet ges in natura eller genom kontantersättning. Föreskrifterna i direktivet torde inte hindra en medlemsstat från att, även i ett enskilt fall, byta form för tillhandahållande från att lämna kontantersättning till att ske in natura och än mindre från att byta form för kontantersättning (från dag-ersättning till behovsprövat särskilt bidrag).

11.4.2 Bedömning

Under förutsättning att den som blir föremål för hel nedsättning av dagersättning och/eller bostadsersättning på grund av vägran att delta i organiserad verksamhet kan få sina behov i fråga om hälsa och uppehälle täckta på annat sätt synes de svenska reglerna om nedsättning av förmåner vara förenliga med direktivets föreskrifter. Det är emellertid angeläget att tillämpningsföreskrifter utfärdas som klargör att så är fallet även ifråga om de behov som dag-ersättningen är avsedd att täcka.

12 Personer med särskilda behov

12.1 Direktivets föreskrifter

Kapitel IV i direktivet har rubriken ”Personer med särskilda behov”. Den första artikeln i kapitlet anger en allmän princip som skall beaktas för ”utsatta personer” och här ges även en exemplifiering av några som tillhör denna krets.

Artikel 17

1. Medlemsstaterna skall som allmän princip i den nationella lagstiftningen för genomförande av bestämmelserna i kapitel II om materiella mottagningsvillkor och hälso- och sjukvård beakta den speciella situationen för utsatta personer, till exempel underåriga, underåriga utan medföljande vuxen, funktionshindrade, äldre, gravida, ensamstående föräldrar med underåriga barn, och personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykologiskt, fysiskt eller sexuellt våld.

2. Punkt 1 skall endast tillämpas på personer som befunnits ha särskilda behov efter en individuell utvärdering av deras situation.

Artikel 18 och 19 innehåller tvingande bestämmelser om underåriga med eller utan medföljande vuxen.

Artikel 18

Underåriga

1. I första hand skall hänsyn till barnets bästa tas när medlemsstaterna genomför bestämmelser som gäller underåriga i detta direktiv.

2. Medlemsstaterna skall se till att underåriga som varit utsatta för någon form av övergrepp, försummelse, utnyttjande, tortyr eller grym, omänsklig och förnedrande behandling eller som har drabbats av väpnade konflikter ges tillgång till rehabilitering, och se till att lämplig psykisk vård tillhandahålls och att det ges tillgång till kvalificerad rådgivning när så behövs.

Artikel 19

Underåriga utan medföljande vuxen

1. Medlemsstaterna skall så snabbt som möjligt vidta åtgärder för att se till att underåriga utan medföljande vuxen företräds på ett tillfredsställande sätt av en förmyndare eller vid behov en organisation som skall ansvara för de underårigas vård och välfärd, eller på annat lämpligt sätt. Behöriga myndigheter skall utföra regelbundna utvärderingar.

2. Underåriga utan medföljande vuxen som lämnar in en asylansökan skall från den tidpunkt då de tillåts resa in på territoriet fram till dess att de måste lämna den medlemsstat där asylansökan inlämnats eller prövas tas emot

- a) hos vuxna släktingar,
- b) hos en fosterfamilj,
- c) i förläggningar som utformats särskilt för underåriga, eller
- d) i annan typ av inkvartering som är lämplig för underåriga.

Medlemsstaterna får placera underåriga utan medföljande vuxen som är 16 år eller äldre i förläggningar för vuxna asylsökande.

I möjligaste mån skall syskon hållas samman, varvid man skall beakta den berörde underåriges bästa, särskilt åldern och mognadsgraden. Underåriga skall byta inkvartering så sällan som möjligt.

3. För att tillgodose den underåriges grundläggande intressen skall medlemsstaterna försöka att spåra familjemedlemmar till underåriga utan medföljande vuxen så snabbt som möjligt. Om den underåriges eller dennes familjs liv eller fysiska säkerhet är hotade, särskilt om familjen har stannat i ursprungslandet, är det viktigt att se till att insamling, behandling och spridning av information om dessa personer sker konfidentiellt, för att inte riskera deras säkerhet.

4. Personal som arbetar med underåriga utan medföljande vuxen skall ha fått eller erhålla lämplig utbildning om underårigas behov och vara bundna av tystnadsplikt, enligt den nationella lagstiftningen, beträffande uppgifter som de får kännedom om genom sitt arbete.

Artikel 20 innehåller tvingande bestämmelser om offer för tortyr, våldtäkt och andra grova våldshandlingar.

Medlemsstaterna skall, om nödvändigt, se till att personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra grova våldshandlingar erhåller nödvändig behandling för skador som förorsakats av ovannämnda gärningar.

12.2 Gällande reglering i Sverige

En fullständig redovisning av vad som gäller för ensamkommande barn, andra barn, personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykologiskt, fysiskt eller sexuellt våld samt andra personer med särskilda behov kan bli mycket omfattande. Det rör sig om många olika grupper med olika krav och ansvaret för dem är fördelat på flera myndigheter, landsting och kommuner. Utredningen har fått begränsa sina studier till vad som görs i Migrationsverkets regi och inom hälso- och sjukvården. Vilka åtgärder kommuner vidtar för enskilda barn i familjehem och vilket stöd de ger åt handikappade asylsökande – och får statlig ersättning för – saknas det samlade kunskaper om och detta präglar även framställningen.

12.2.1 Barnkonventionen och allmänna bestämmelser om barnets bästa

FN:s generalförsamling antog den 20 november 1989 konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen). Konventionen innehåller bestämmelser avsedda att tillförsäkra barn grundläggande rättigheter och att bereda barn skydd mot övergrepp och utnyttjande. Sedan Sverige ratificerat konventionen trädde den för svenskt vidkommande i kraft den 2 september 1990. Konventionen har emellertid inte inkorporerats med svensk rätt. Till de delar som dess föreskrifter inte på annat sätt kommit att inarbetas i svensk lagstiftning är dock svenska myndigheter ändå skyldiga att vid tillämpningen av svensk lag så långt möjligt tolka denna i enlighet med konventionens krav.

En enhällig riksdag godkände vidare i mars 1999 den av regeringen föreslagna strategin för att förverkliga barnkonventionen i Sverige (prop. 1997/98:182, bet. 1998/99:SoU6, rskr. 1998/99:171). Den nationella strategin utgår från de förslag som den parlamentariskt sammansatta Barnkommittén lämnade i sitt betänkande "Barnets bästa i främsta rummet" (SOU 1997:116). Barnkommittén hade i uppdrag att göra en bred översyn av hur svensk lagstiftning och praxis stämde överens med barnkonventionens bestämmelser och intentioner. Utgångspunkten för strategin är att barnkonventionens anda och intentioner skall beaktas i allt beslutsfattande som rör barn.

Barnkommittén har studerat bl.a. frågan om barns ställning i ärenden enligt utlänningslagen. Kommittén kom fram till att utlänningslagstiftningen i huvudsak var förenlig med barnkonventionen. En del förslag till förändringar lämnades dock i delbetänkandet "Barnkonventionen och utlänningslagen" (SOU 1996:115). År 1997 infördes bl.a. en s.k. portalparagraf i 1 kap. 1 § andra stycket UtLL av vilken framgår att det i fall som rör ett barn särskilt skall beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver.

Någon motsvarande portalparagraf som särskilt tar sikte på barnärenden finns inte i LMA. En sådan finns dock i socialtjänstlagen vilken även gäller för asylsökande barn – de är endast undantagna från rätten till bistånd enligt 4 kap. 1 § i lagen (1 § andra stycket LMA). Bestämmelsen i 1 kap. 2 § socialtjänstlagen om att barnets bästa särskilt skall beaktas vid åtgärder som rör dem skall sålunda tillämpas även i förhållande till asylsökande barn. Det gäller vid tillämpningen av de särskilda bestämmelserna om barn och unga i lagen, men även rent allmänt såvitt avser t.ex. bestämmelserna i 3 kap. om att socialnämnden skall göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen samt genom uppsökande verksamhet främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden. Nämnas bör även att en stor del av den lagstiftning som finns till förmån för barn och som skall tillämpas med beaktande av barnets bästa inte gör någon skillnad, eller i vart fall ingen avgörande skillnad, på om barnet är bosatt i landet eller endast är asylsökande. Bestämmelser som kan nämnas i sammanhanget är t.ex. lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor och bestämmelser om rätt att ingå äktenskap under 15 års ålder i lagen (1904:26 s.1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap. Självfallet gäller även brottsbalkens bestämmelser om brott begångna här i landet och många andra civil- och förvaltningsrättsliga regler för asylsökande barn.

12.2.2 Författningsföreskrifter till förmån för personer med särskilda behov

I den svenska författningsregleringen finns ett antal bestämmelser som ger särskilda förmåner till några av dem som i direktivet särskilt nämns som utsatta personer. Det gäller barn som kommer till

landet utan medföljande vuxen, övriga barn och ungdomar samt gravida kvinnor. Det finns dessutom mera allmänt hållna bestämmelser i LMA och i förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande som är inriktade på de särskilda behov som övriga utsatta personer ofta har.

Särskilda bidrag till angelägna behov enligt LMA

Till de mer allmänt hållna bestämmelserna till skydd för personer med särskilda behov kan 18 § LMA om särskilda bidrag räknas. Sådant bidrag får beviljas för andra angelägna behov än sådana som dagersättningen skall täcka. Enligt 7 § FMA skall de lämnas för kostnader som uppstår på grund av särskilda behov. Det får avse kostnader för bl.a. handikapputrustning, spädbarnsutrustning, kosttillskott och glasögon. I 10 § Migrationsverkets föreskrifter (SIVFS 1994:11) om mottagande av asylsökande m.fl. samt i allmänna råd till dessa lämnas närmare föreskrifter om var och en av kostnaderna. Bidrag till glasögon lämnas inte för läsglasögon och endast efter intyg från läkare eller legitimerad optiker men även kostnad för synundersökning kan ersättas. Bidrag till bågar är begränsat till 1,1 procent av prisbasbeloppet enligt lagen om allmän försäkring. För särskilda livsmedel får ett bidrag ges som per dag högst motsvarar 10 procent av prisbasbeloppet. Av de allmänna råden framgår även att det många gånger kan vara befogat att ge nyblivna föräldrar ett särskilt bidrag i samband med födelsen, i normalfallet 500 kronor men om inte barnvagn och barnsäng utlånas genom förlägningens försorg kan beloppet höjas med skäligt belopp.

Hälso- och sjukvård åt asylsökande barn samt mödrahälsovård m.m.

Landstingen är skyldiga att ge asylsökande barn fullständig hälso- och sjukvård. Vården är alltså, till skillnad från vad som gäller för vuxna, inte begränsad till omedelbar vård och vård som inte kan anstå. Asylsökande barn får därmed i princip samma vård som barn som är bosatta i Sverige, inklusive skolhälsovård. (Landstingen ger enligt överenskommelsen mellan staten och Landstingsförbundet för övrigt denna vård även till barn som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning.) Vårdens inne-

håll beskrivs närmare i avsnittet om hälso- och sjukvård. Sjukvård och tandvård till barn är dessutom avgiftsfri (3a och 8 §§ förordning om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar).

Socialstyrelsens Allmänna råd innehåller särskilda anvisningar för vård av barn och vuxna som varit med om tortyr, våldtäkt eller annat våld. Förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande innehåller bestämmelser om statlig ersättning för långvarig vårdkontakt, vilket kan förekomma i sådana fall (7 §). Vård och statlig ersättning ges även för mödrahälsovård, förlösningsvård, preventivmedelsrådgivning och vård vid abort (2 §).

Barnomsorg, familjebaserad verksamhet samt särskilt stöd i skolan

Som redovisats i avsnittet om de underårigas skolgång medför förordningen om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn att dessa barn får utbildning på samma villkor som barn bosatta i Sverige. Av 2 § i förordningen framgår att de även har rätt att gå i särskola och specialskola. Behovet av barnomsorg är visserligen inte stort för asylsökande barn eftersom deras föräldrar oftast inte arbetar och inte heller anses stå till arbetsmarknadens förfogande. Regeringen har dock i prop. 2000/01:115 s. 24 angett att i de fall 1–3-åringar tas emot i den kommunala förskolan kan en kommun få ersättning för detta inom ramen för Migrationsverkets mottagandeverksamhet. Det framgår även av propositionen att Migrationsverket har erhållit en resursförstärkning för att kunna höja kvaliteten i den familjebaserade barnverksamheten.

Enligt 2 a kap. 9 § skollagen skall barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling anvisas plats i förskola eller fritidshem om inte barnets behov av sådant stöd tillgodoses på något annat sätt. Kommunen skall genom uppsökande verksamhet ta reda på vilka barn som behöver anvisas plats, verka för att barnen utnyttjar den anvisade platsen och informera föräldrarna om verksamheten och syftet med denna. Denna skyldighet gäller även i förhållande till asylsökande barn (a. prop. s. 20).

Migrationsverket får efter särskild prövning betala ersättning till en kommun eller ett landsting för extra kostnader för elever med särskilt behov av stöd och för andra extraordinära kostnader för skolverksamhet (5 § 3 st förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl). Verket ersätter den faktiska kostnaden för de

resurser som krävs för den enskilde eleven. Av a. prop. s. 24 framgår att sådan ersättning t.ex. kan ges för asylsökande barn i särskola.

Vård i familjehem eller hem för vård och boende

Asylsökande barn kan även ges vård i familjehem eller hem för vård och boende och vård kan lämnas enligt socialtjänstlagen och enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. En kommun har rätt till ersättning för kostnader för vård av barn under 18 år i ett annat hem än barnets eget enligt 7 § förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. Om ansökan om uppehållstillstånd avslås och ett beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas lämnas ersättning också för vård under tiden fram till dess barnet lämnar landet.

Underåriga utan medföljande vuxen

Barn som kommer till Sverige utan medföljande vuxen, i Sverige vanligen kallade ensamkommande barn, saknar såväl vårdnadshavare som förmyndare i landet. Enligt 4 kap. 3 § andra stycket lagen om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap får god man enligt 11 kap. 1 § föräldrabalken förordnas för barn för vilka förmynderskap är anordnat enligt lagen i annan stat. En sådan god man skall vårda den underåriges angelägenheter om en förmyndare på grund av sjukdom eller av någon annan anledning inte kan utöva förmynderskapet. Den gode mannen tar alltså inte över vårdnadshavarens roll utan har endast förmyndarens, dvs. ansvaret för att i den omyndiges ställe råda över dennes egendom eller att åta sig förbindelser (jfr 9 kap. 1 § föräldrabalken). Den gode mannen utses av kommunen och enligt 8 § förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. har en kommun rätt till ersättning för kostnaderna för ett sådant förordnande.

Socialnämnderna i kommunerna har ett övergripande ansvar för samtliga barn som vistas inom kommunen. De har således principiellt ansvaret även för ensamkommande barns välfärd, inbegripet frågan om var och hos vem eller vilka dessa barn skall bo. Enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen skall var och en som får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd anmäla detta till nämnden. Myndigheter vars verksamhet

berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Detta gäller även dem som är anställda hos sådana myndigheter. Myndigheter, befattningshavare och yrkesverksamma är vidare skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av skydd.

Sekretess enligt 7 kap. 14 § sekretesslagen (1980:100) gäller för personal som arbetar med mottagande av ensamkommande barn liksom inom mottagandet i övrigt. Sekretess gäller även inom socialtjänsten samt inom hälso- och sjukvården (7 kap. 1 och 4 §§ sekretesslagen).

Extraordinära kostnader

Utöver annan ersättning får Migrationsverket enligt 11 § förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. lämna ersättning till kommuner som haft betydande extraordinära kostnader för asylsökande. Enligt utlänningshandboken kan sådan ersättning lämnas när Migrationsverket etablerat ett anläggningsboende på en ny plats och den nya enheten kommit att utgöra ett till storleken betydande inslag i samhället. Det kan enligt handboken tänkas att vissa kommunala funktioner inledningsvis inte är anpassade efter de nya förutsättningarna, t.ex. att socialnämndens kapacitet för att handlägga ärenden om barn som far illa är otillräcklig. Om nyetableringen av verkets mottagningsenhet medför att kommunen får osedvanligt ökade kostnader, kan kommunen beviljas statlig ersättning med stöd av denna bestämmelse.

12.3 Annan reglering

12.3.1 Socialstyrelsens Allmänna råd

I Socialstyrelsens Allmänna råd lämnas råd och anvisningar för psykiatrisk vård av underåriga som varit utsatta för övergrepp, försummelse, utnyttjande, tortyr eller grym, omänsklig och förnedrande behandling eller som har drabbats av väpnade konflikter. Barn sägs vara de mest utsatta och oskyldiga offren för krig och katastrofer. Barn utsätts för våld precis som de vuxna och familje-

splittring och separationer från andra vuxna och från kamrater liksom flykt kan störa barnets utveckling. I råden lämnas, som tidigare nämnts, fem regler som bör iakttas när man möter barn med skrämmande upplevelser från katastrofer och krig. Reglerna handlar i korthet om att skapa struktur i barnens tillvaro, att förklara för barnen vad som hänt, att lyssna på barnen, att ge dem möjlighet till lek, fritidsverksamhet och konstnärligt skapande samt om att ge föräldrarna stöd.

För personer med särskilda behov lämnas vidare närmare råd och anvisningar i särskilda avsnitt om psykiatriska insatser samt om personer med behov av varaktig vård. Enligt råden bör många former av lättare psykiska problem behandlas av primärvården och inte av psykiatrisk specialist, se i övrigt avsnitt 8.2.

12.3.2 Migrationsverkets utlänningshandbok

Ensamkommande barn

Migrationsverket arbetade under utredningens gång med en ny instruktion från generaldirektören (GDI) om mottagandet av ensamkommande barn. Utredningen har fått ta del av ett utkast till instruktionen. Den innehåller övergripande mål för verksamheten vid grupphem för ensamkommande barn samt anvisningar för verksamhetsplaneringen. Som övergripande målsättning för verksamheten anges att asyl- och tillståndssökande barn skall erbjudas ett boende i hemlika former och att de skall få en betryggande omvårdnad samt ges möjlighet till stöd, aktivitet och utbildning anpassad efter ålder och mognad.

Där konstateras vidare att ensamkommande asylsökande barn är en utsatt grupp med en mycket oklar och otrygg bild av framtiden. Tillgången till vuxna som kan erbjuda struktur, råd, praktiskt och känslomässigt stöd och omvårdnad måste vara väl tillgodosedd. En personalgrupp som är utbildad på omvårdnad och aktivitet samt har kunskaper om barns normalutveckling, separationer och krishantering behövs för att kunna ge stöd över ett brett område. Eftersom de barn och ungdomar som bor på verkets enheter kommer från alla världens länder krävs också att personalen har goda kunskaper om och god erfarenhet av kulturmöten.

I utkastet sägs vidare att det omedelbara och mest grundläggande behovet av att få en plats att bo på, att få mat och att få kläder skall

kunna tillgodoses med en anpassning efter barnets ålder och behov. Alla barn som bor på verkets enheter skall vidare vara anmälda till socialtjänsten i den kommun de är placerade i. Det är sedan upp till kommunen att besluta om barnet skall vara fortsatt placerat på en enhet i verkets regi.

Under rubriken Verksamhetsplanering anges vidare att det skall finnas en plan för verksamhetens innehåll som tillgodoser:

- Barnens behov av enhetligt och professionellt mottagande
- Barnens behov av begränsade vuxenkontakter
- Barnens behov av att få grundläggande information om det svenska samhällets normer och värderingar
- Barnets och dennes gode mans behov av information om asylprocessen och tiden på boendet inklusive ordningsregler och vilka krav som ställs på barnet och vilka rättigheter barnet har
- Barnens behov av att leva med fast struktur och tydliga budskap om vad som förväntas av dem och vad de har för rättigheter
- Barnens behov av aktiviteter och sysselsättning anpassat efter deras individuella behov
- Barns behov av stöd anpassad efter ålder och behov
- Rutin för anmälan enligt Socialtjänstlagen 14 kap. § 1 till socialtjänsten
- Upprättande av individuell handlingsplan i samverkan med barnets gode man, samt uppföljning av handlingsplanen
- Rutiner för samverkan med socialtjänst, överförmyndarmyndighet, PBU, hälsovård, skola, frivilligorganisationer, skola, närsamhället.

Det skall vidare finnas en tydlig rutin för agerande när ett barn avviker, en plan för klagomålshantering samt en plan för hantering av krissituationer, framtagna i samverkan med socialtjänsten, räddningstjänsten och PBU.

När det gäller uppföljning sägs i utkastet till instruktion att det skall finnas tydlig dokumentation som gör att man kan följa barnet under den tid det är inskrivet på enheten. Denna dokumentation skall kunna visas för god man och, om barnet är över 15 år eller om god man bedömer det lämpligt, för barnet efter en begäran om detta.

Det skall slutligen göras en årlig inspektion som tillförsäkrar att boendet lever upp till de ställda kvalitetskraven.

Av Migrationsverkets instruktion framgår även vilka krav som ställs på personalens utbildning samt något om kompetensutvecklingen av personalen. Verket skall enligt dokumentet rekrytera personal med yrkesutbildningar som är inriktade mot deras arbetsområde såsom barnskötare, förskollärare, fritidsledare, fritidspedagog och socialpedagog. Det skall finnas medarbetare med egen invandrabakgrund och/eller personer med bred erfarenhet av kulturmöten vid grupphemmen. Personalen skall före anställning ha genomgått vandelsprovning i enlighet med en särskild verksinstruktion. Det skall vidare finnas en plan för personalens individuella kompetensutveckling med inriktning på verksamhetens behov och barnperspektiv. Utbildning i samtalsmetodik med särskilt inriktning på barn i kris skall kunna erbjudas all personal som inte tidigare har denna utbildning. Det skall vidare finnas handledning till personalen på verkets enheter. Utbildning och kompetensutveckling beskrivs ytterligare i avsnittet om övriga åtgärder för direktivets genomförande.

Migrationsverkets utlänningshandbok innehåller några avsnitt som i vart fall indirekt har betydelse för hur personer med särskilda behov tas om hand i mottagandet.

Enligt handboken skall asylsökande barn som ankommer till Sverige tillsammans med sina föräldrar få en egen registrering – i anslutning till föräldrarnas – vid en mottagningsenhet. Asylsökandes barn som föds i Sverige skall inregistreras den dag det föds. Barn som ankommer till Sverige utan medföljande föräldrar och som inte har någon förälder bosatt här skall registreras vid en mottagningsenhet om de ansöker om asyl.

Skolelever kan enligt vad som sägs i handboken vara i behov av extraordinärt stöd som inte kan anses ingå i schablonersättningen till kommunerna. För asylsökande barn kan det t.ex. behövas en särskild assistent för att eleven skall kunna delta i gruppundervisning p.g.a. koncentrationssvårigheter och andra symtom efter traumatiska upplevelser. Verket får därför efter särskild prövning betala ersättning till en kommun eller ett landsting för extra kostnader för elever med särskilt behov av stöd och för andra extraordinära kostnader för skolverksamhet.

Utlänningshandboken innehåller även anvisningar om statlig ersättning för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg till asylsökande barn. Där framhålls att kommunerna inte har någon

författningsenlig rätt till statlig ersättning för sådana kostnader utan endast avtalsenlig ersättning när lokala mottagningsenheter träffar avtal med kommuner om sådan verksamhet.

I handboken ges även råd för statlig ersättning till landstingen för vård till personer med särskilda behov inklusive offer för tortyr och annat våld. I ärenden om särskild ersättning för viss kostnadskrävande vård skall verkets beslut enligt regeringsbeslut (1998-09-10 dnr UD98/85/MP) grunda sig på en grundlig bedömning av de medicinska förhållandena i det enskilda fallet. Eftersom verkets handläggare normalt saknar medicinsk kompetens behöver verket enligt handboken inhämta sakkunskap från annat håll. De av verket anlitade förtroendeläkarna kan bistå verket med den medicinska bedömningen i ärenden av detta slag.

12.3.3 Regleringsbrev och verksamhetsplaner

Verksamheten vid Migrationsverket styrs även av bl.a. regleringsbrev och verksamhetsplaner. I regeringens regleringsbrev den 19 december 2002 till Migrationsverket för budgetåret år 2003 anges i avsnittet Verksamhetsområde Asyl att verket skall ge särskilt stöd till barn utan medföljande legal vårdnadshavare. Under återrapporteringskraven åläggs verket även att redovisa vilka insatser som gjorts för att förbättra såväl mottagandet som asylutredningarna för dem. I Migrationsverkets Verksamhetsplan för år 2002 gavs barnärenden prioritet inom asylprocessen och mottagandet.

12.4 Mottagandet av personer med särskilda behov i praktiken

Ensamkommande barn

Antal ensamkommande barn

Ensamkommande barn kommer till Sverige i varierande utsträckning. Det största antal som hittills kommit var år 1992 då 1 500 barn anlände från forna Jugoslavien.

Migrationsverket egen statistik visar följande siffror från 1988 och framåt.

1988	390
1989	600
1990	590
1991	680
1992	1 500
1993	750
1994	460
1995	262
1996	140
1997	169
1998	368
1999	236
2000	350
2001	461

Det är, enligt Anna Wessel, expert vid Migrationsverket och på huvudkontoret ansvarig för utvecklingen av mottagandet av de ensamkommande barnen, främst unga pojkar i övre tonåren som saknar vårdnadshavare när de kommer till landet, endast en tredjedel är unga flickor. Två tredjedelar är 16 år eller äldre och en femtedel av barnen är under 12 år.

De ensamkommande barnen bor i dag ofta hos släktingar i Sverige. Omkring hälften av dem bor dock i särskilt upprättade grupphem vid Migrationsverkets anläggningar. För närvarande finns tio sådana grupphem i Sverige. Några av dem ligger i anslutning till verkets transitenheter, andra är spridda över landet. De är vanligen specialiserade på olika åldersgrupper, vissa tar hand om barn upp till 15 års ålder och andra utgör s.k. ungboenheter som ansvarar för äldre ungdomar. Det händer även att ensamkommande barn placeras i familjehem genom en kommuns försorg.

Regeringsuppdrag om att utreda och förbättra mottagandet av ensamkommande barn

Regeringen har uppdragit åt Migrationsverket och Socialstyrelsen att i samråd med Integrationsverket och Barnsombudsmannen samt i samverkan med Landstingsförbundet och vissa andra organisationer i

landet utreda och förbättra mottagandet av ensamkommande barn. Myndigheterna har kartlagt barnens situation och föreslår ett antal åtgärder i en rapport lämnad till regeringen den 3 juni 2002.

Av rapporten framgår att det godmanskap som används för barnen inte är definierat när det gäller ansvar och mandat och att det är otillräckligt utifrån de ensamkommande barnens behov. Det tar dessutom ofta alltför lång tid innan de gode männen förordnas. Variationerna har även varit stora i olika gode mäns sätt att fullgöra sitt uppdrag. Det riktades även kritik mot att ersättningen till kommunerna vid tiden för kartläggningen bokfördes under "betydande extraordinära kostnader".¹ Enligt kartläggningen råder vidare oklarheter i tolkningarna av hur långt Migrationsverkets ansvar för de ensamkommande barnen sträcker sig och var kommunernas ansvar tar vid. Detta gäller särskilt i inledningsskedet innan en asylansökan har lämnats in och innan en god man har förordnats för barnet – en omyndig person saknar ju rättslig handlingsförmåga och kan inte, noga taget, själv ansöka om asyl. Det förekommer även att kommuner har svårt att enas om vilken kommun som skall räknas som vistelsekommun – där barnet anlant, där det söker asyl, bor eller planerar att bo. Kritik har även riktats mot Migrationsverkets dubbla roller i förhållande till de ensamkommande barnen. Migrationsverket skall både utreda deras skäl till att få stanna och bygga upp en förtroendefull kontakt i boende och omsorg. Verket har även saknat mandat att i förekommande fall hindra släktingar eller andra från att hämta dem vid anläggningarna och kommunerna har inte alltid känt till eller tagit sitt ansvar för att utreda de barn som bor i släktinghem eller vid verkets anläggningar.

Den tillsatta utredningen föreslog därför ett nytt och för de ensamkommande barnen skraddarsytt godmanskap som innefattar ett mer långtgående ansvar och andra befogenheter för de gode männen. Utredningen ansåg även att Migrationsverkets uppgift när det gäller de ensamkommande barnen borde begränsas till att utreda ansökan om uppehållstillstånd samt att avtala med kommuner om mottagande av ensamkommande barn. Det föreslogs även att Migrationsverket skulle träffa avtal med ett begränsat antal kommuner som skulle få i uppdrag att specialisera sig och att bygga upp samlad kompetens och erfarenheter för mottagande och utredning av ensamkommande barn. Dessa kommuner skulle därefter ansvara för att utreda, placera och på olika sätt stödja och följa upp barnen

¹ Bestämmelsen i 8 § om särskild ersättning för god man i förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. har därefter tillkommit.

fram till dess att det utifrån barnens bästa finns skäl att flytta dem till en annan kommun. Av en skrivelse från Migrationsverket till regeringen den 11 november 2002 framgår att det enligt verkets och Svenska kommunförbundets bedömning finns ett femtontal kommuner som är beredda att träffa ett sådant avtal med Migrationsverket under förutsättning att de får full kostnads-täckning.

Utredningen Förmyndare, gode män och förvaltare har nyligen lagt fram delbetänkandet God man för ensamkommande flyktingbarn, SOU 2003:51, i vilket man föreslår en helt ny lag om de gode män som skall bistå de ensamkommande barnen. Enligt förslaget skall den gode mannen i vårdnadshavarens samt i förmyndarens ställe sköta den underåriges angelägenheter. Regeringskansliet bereder dessutom alltjämt frågan om de ytterligare förbättringar för de ensamkommande barnen som föreslås i den nyss nämnda rapporten och skrivelsen.

Utredningens egna observationer vad gäller de ensamkommande barnen

Utredningen har haft kontakt med de företrädare för Migrationsverket och Integrationsverket som arbetat med rapporten om ensamkommande barn. De framhåller att dessa barn hamnat vid sidan om gällande regelsystem och ansvarsområden i Sverige och att det leder till att ingen tar det helhetsgrepp om barnens situation som de behöver. Migrationsverket har tvingats ikläda sig en roll man rimligen inte bör ha genom att bedriva grupphem för barn. Personalen vid grupphemmen har förvisso någon form av utbildning för att ta hand om barn och själva asylansökningen prövas alltid vid en annan enhet inom verket. De dubbla roller som verket ändå har är emellertid, enligt dessa företrädare, inte en lyckad konstruktion och verket har inte den kunskap, helhetssyn och de resurser som finns inom kommunerna när det gäller vård av barn utanför hemmet.

Migrationsverket anmäler samtliga nyanlända ensamkommande barn till socialnämnden i kommunen i enlighet med 14 kap. 1 § socialtjänstlagen. Det anses att ankomsten av ett ensamt barn bör föranleda en sådan anmälan. I vissa fall leder det till att kommunerna inleder en utredning om barnets förhållanden. Verket gör även anmälningar i särskilda fall då man misstänker att ett barn behöver särskild hjälp. Det uppges vidare att det anses självklart att

t.ex. syskon skall hållas samman i boendet och att man försöker undvika byte av inkvartering. Byten uppges emellertid förekomma när andra intressen än det enskilda barnets bästa gör sig gällande och kan tvinga fram en sådan åtgärd. Verket försöker vidare genomgående att spåra familjemedlemmar till underåriga utan medföljande vuxen. Det händer emellanåt att de samtal man förmedlar och deltar i slutar med att barnet åker hem till sina föräldrar i hemlandet igen. De kontakter som tas och den information som sprids sker konfidentiellt för att inte riskera de inblandades säkerhet.

Det har gjorts kartläggningar av de ensamkommande barnen och det finns resurser vid Migrationsverkets huvudkontor för att utveckla mottagandet av de ensamkommande barnen. Några regelbundna utvärderingar har dock inte gjorts av vare sig Migrationsverket eller av någon annan statlig myndighet.

Migrationsverkets enkätundersökning

Enligt Migrationsverkets enkätundersökning vid mottagningsenheterna under våren 2003 ansåg 50 procent av de svarande att kommunerna inte hade sitt uppdrag klart för sig. Det medför enligt några kommentarer till frågan merarbete för verkets personal och problem när det gäller barnomsorg och skola. Kommunerna tar t.ex. inte sitt ansvar som vistelsekommun för barn som far illa. Det råder vidare osäkerhet angående vem som skall stå för kostnader och kommunerna tror att verket har ett större ekonomiskt ansvar än vad det har.

Övriga personer med särskilda behov

Uppgifter från Migrationsverket

Vid utredningens samtal med personal vid mottagningsenheterna har det framkommit att de övriga utsatta gruppernas särskilda behov tas om hand på olika sätt och i varierande utsträckning. Genomgående kan sägas att barn och ungdomar ägnas särskild uppmärksamhet. De skall, som nämnts, enligt Migrationsverkets verksamhetsplan ges prioritet i mottagandet och i asylärendet. Särskilda barnhandläggare har anställts vid en del mottagningsenheter. Flera mottagningshandläggare säger att de är noga med att

just barn kommer iväg på den frivilliga hälsoundersökningen. Här och var inom mottagningsverksamheten bedrivs även olika projekt för barn, men även för andra personer med särskilda behov. Vid mottagningsenheten i Flen hade man t.ex. knutit en psykolog till enheten för att bistå barn och stärka föräldrarna i deras föräldraroll. Migrationsverket har även haft ett projektarbete tillsammans med Barnombudsmannen i vilket man arbetade med att genomföra en grundläggande utbildning om barnkonventionen för all personal, integrera ett barnperspektiv i allt arbete, utveckla arbetet med barn i familj samt med att förbättra mottagandet av ensamkommande barn.²

Migrationsverket bedriver även familjebaserad verksamhet vid mottagningsenheterna. Där finns personal med särskild utbildning för att ta hand om barn och där får barnen träffa andra barn att leka och umgås med. Barn kan även få assistenthjälp i skolan.

Även socialnämnder och länsstyrelser har en roll att spela till stöd för barnen i mottagningssystemet. Socialnämnden kan förutom att omhänderta enskilda barn även ingripa mer allmänt om de finner att barn far illa på grund av förhållandena vid en förläggning. En förläggning som under början av nittiotalet var förlagd till en färja i Göteborgs hamn kritiserades t.ex. av länsstyrelse och kommun för att ha branta trappor och farliga utrymmen och att den därför inte var lämplig som bostad för barn. Förläggningen avvecklades kort därefter av bl.a. detta skäl.

Här bör även nämnas att handikappade och personer med andra särskilda behov får handikappanpassade lägenheter genom Migrationsverkets försorg. Ordinarie anläggningsboende är inte handikappanpassat, när det kommer asylsökande med sådana behov brukar verket lösa det genom separata hyresavtal. Det förekommer även att hemtjänst ordnas genom kommunen.

Några av de anställda vid mottagningsenheterna har uttryckt viss frustration över hur post traumatiska syndrom, PTSD, betraktas och behandlas av läkare och sjukvårdande personal. De har framhållit att, eftersom syndromen inte betraktas som någon sjukdom utan som ett tillstånd eller en krisreaktion, finns det risk för att behovet av vård inte uppmärksammas och att vård heller inte ges förrän detta tillstånd märkbart försämrats. Det är ju först när "vården inte kan anstå" som landstingen är skyldiga att ge vård. Då kan å andra sidan allvaret i situation ha accentuerats, inte bara för

² Migrationsverkets årsredovisning för 2002.

dem som insjuknat utan även för närstående och särskilt barn. Det händer att barn måste tas om hand och placeras i annat boende när deras föräldrar akut måste läggas in på psykiatrisk klinik. Detta leder till stor oro och vända för alla inblandade samt till stora kostnader för samhället som insatser på ett tidigare stadium kanske hade kunnat förebygga.

Transkulturellt centrum i Stockholm.

Utredningen har haft kontakt med överläkarna Sofie Bäärnhielm och Bengt Erik Ginsburg vid Team asyl-flykting, Transkulturellt Centrum, St Görans Sjukhus i Stockholm. Transkulturellt Centrum är ett kunskapscentrum, med utbildning, konsultation och handledning inom transkulturell psykiatri och asyl- och flyktingsjukvård för hälso- och sjukvårdspersonal inom Stockholms läns landsting.

Bengt Erik Ginsburg skriver i ett yttrande till utredningen att hälso- och sjukvården tvingas till många svåra bedömningar när det gäller asylsökande. Begränsningen till omedelbar vård och vård som inte kan anstå som gäller för vuxna asylsökande är besvärlig, särskilt inom den psykiatriska vården. Kroppsliga vårdbehov och fysiska rehabiliteringsbehov är lättare att bedöma än psykiatriska. Det är svårt att uppmärksamma psykiskt traumatiserade personer med PTSD och de som varit utsatta för sexuellt våld. Redan i dag skapar regelverket stora problem med tolkning och bristen på samsyn är mycket stor. Det krävs stor erfarenhet av hälso- och sjukvård för att vårda just asylsökande och det finns i dag få verksamheter i landet med samlad erfarenhet av såväl somatisk som psykiatrisk vård för denna grupp. Det uppstår ständiga diskussioner mellan t.ex. landstingen och Migrationsverket om tolkningar av regelverk för ersättning för hälso- och sjukvårdsinsatser.

Sofia Bäärnhielm och Bengt Erik Ginsburg påtalar också att synen på psykiatrisk vård ofta är en annan hos de grupper som i dag kommer som asylsökande till landet. Det finns undersökningar som visar att utomnordiska invandrare har ett mycket lågt utnyttjande av psykiatrisk vård, särskilt i relation till vad man vet om deras hälsotillstånd.³ Psykiatrin upplevs som mer stigmatiserande och den leder tankarna till äldre mentalsjukhus, en tanke som många har svårt att förlika sig med. Man söker därför ofta vård för

³ Läkartidningen 1996 s. 3677-3683, Konsten att fördela resurser efter behov, Finn Diderichsen och Eva Varde.

hjärtsmärter när det är psykiatrisk vård man behöver. En annan svårighet är språket, att klä det inre själslivet i ord är något många asylsökande är ovana vid och när det görs med tolk försvåras värderingen av nyanser i ordvalet, vilket är viktigt inom psykiatrisk vård. Religionen och en ibland starkt deterministisk tro gör även modern psykiatrisk vård svårare, frågor om barndomen kan då framstå som banala och svärmotiverade.

Andra institutioner och frivilligorganisationer

Det finns ett antal enheter och institutioner inom svensk sjukvård som specialiserat sig på att ta hand om personer som utsatts för tortyr och våldtäkt och liknande våldshandlingar. Sådana finns bl.a. på Kris- och traumacentrum vid Danderyds sjukhus, som drivs av ett försäkringsbolag, på en särskild mottagning som tillhör Röda Korset i Stockholm, vid Flyktingcenter i Karlstad tillhörande Värmlands landsting och på Flyktingmedicinskt centrum vid Linköpings Universitetssjukhus. Några av dessa institutioner och enheter är i dag mer inriktade på flyktingar och andra utlänningar med uppehållstillstånd. Vid Flyktingmedicinskt centrum i Linköping utgör dock asylsökande en tredjedel av dem som behandlas.⁴ Vid centrumet, som har ett tjugotal medarbetare, finns psykologer, kuratorer, psykiater, allmänläkare och arbetsterapeuter. De arbetar företrädesvis med personer med olika trauma bl.a. tortyroffer, kvinnor som utsatts för våldtäkt och med ensamkommande barn.

Företrädare för Röda korset och Caritas har, som redovisats i avsnitt 8.3.2 om hälso- och sjukvård, påpekat att det finns brister i den vård som ges till asylsökande som utsatts för tortyr och som lider av olika traumatiska krisreaktioner.

⁴ Enligt klinikchefen, Lilian Ralthsson, Flyktingmedicinskt centrum i Linköping.

12.5 Överväganden och förslag

Utredningens förslag och bedömning: En bestämmelse införs som föreskriver att Migrationsverket – när verket erbjuder logi – skall erbjuda ensamkommande barn som är under 16 år plats på en förläggning som är särskilt avsedd för dem samt ålägger verket att byta inkvartering för dessa barn så sällan som möjligt. Migrationsverket åläggs också att efterforska barnens familjemedlemmar. Det behövs vidare regelbundna utvärderingar av mottagandet av ensamkommande barn. Den svenska ordningen motsvarar i övrigt i huvudsak de krav som direktivet ställer när det gäller personer med särskilda behov. Utredningen tillstyrker även i huvudsak tidigare lämnat förslag till en ny lag om gode män för ensamkommande barn. Utredningen föreslår slutligen en lagändring för att förtydliga rätten till skolgång och utbildning samt möjligheten till hälso- och sjukvård samt tandvård för en särskild, mindre grupp asylsökande barn som bor hos vårdnadshavare med uppehållstillstånd.

12.5.1 Motsvarar den svenska ordningen direktivets krav?

Enligt den allmänna föreskriften i artikel 17.1 skall medlemsstaterna i den nationella lagstiftningen för genomförande av bestämmelserna om materiella mottagningsvillkor och hälso- och sjukvård beakta den speciella situationen för utsatta personer. Detta gäller dock endast beträffande personer som befunnits ha särskilda behov efter en individuell utvärdering av deras situation (17.2). Svensk rätt innehåller i LMA, förordningarna om statlig ersättning till kommuner och landsting men även i socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen m.fl. författningar ett antal bestämmelser som syftar till att ge extra stöd eller skydd åt personer med särskilda behov. De varierar i betydelse för de olika utsatta grupperna. Det finns förhållandevis många bestämmelser som tar sikte på de ensamkommande barnen, liksom barn i allmänhet, men färre som är direkt inriktade på de övriga personer som nämns i artikeln. Genom de särskilda bidragen i 18 § LMA – som får anses ge goda möjligheter till ekonomiskt bistånd för alla asylsökande med angelägna behov – och genom bl.a. bestämmelserna om rätt att gå i särskola och specialskola, om statlig ersättning för långvarig vård och extraordinära kostnader finns dock bestämmelser som kommer alla utsatta personer till del,

i vart fall efter en individuell utvärdering. Den svenska författningsregleringen får därmed på ett allmänt plan anses beakta den speciella situationen för de asylsökande som befunnits ha särskilda behov.

I artikel 18.1 föreskrivs att hänsyn skall tas till barnets bästa när medlemsstaterna genomför bestämmelser som gäller underåriga i direktivet. Sverige har genom ratificeringen av barnkonventionen förbundit sig att iakttä dess föreskrifter och svenska myndigheter skall, vid tillämpning av svensk lag, så långt det är möjligt tolka denna i enlighet med konventionen. Bestämmelser om att barnets bästa skall beaktas finns vidare i socialtjänstlagen, och i utlänningslagen och dessa avser även de asylsökande barnen. LMA är begränsad till vissa förmåner och viss verksamhet inom mottagandet och en liknande bestämmelse i denna kan knappast anses meningsfull. De bestämmelser som finns om att barnets bästa skall beaktas, liksom den generella förpliktelsen att tolka svensk lag på ett sätt som är förenligt med barnkonventionen, får anses uppfylla direktivets krav i detta avseende.

Enligt den andra punkten i artikeln om underåriga skall medlemsstaterna se till att underåriga som varit utsatta för någon form av övergrepp, försummelse, utnyttjande, tortyr eller grym, omänsklig och förnedrande behandling eller som har drabbats av väpnade konflikter har tillgång till rehabilitering, lämplig psykiatrisk vård och kvalificerad rådgivning. Flera av de personer utredningen haft kontakt med har påpekat att de asylsökande barnen ofta mår psykiskt dåligt och att deras behov av vård inte uppmärksammas tillräckligt. Det har också hävdats att vård av asylsökande ställer särskilda krav på kunskaper hos personalen inom hälso- och sjukvården och att en inriktning mot speciella enheter för dem är befogad. Det finns även ett visst motstånd mot att sätta in vårdinsatser för barn när behandlingen kan komma att avbrytas på grund av att barnet måste lämna landet.⁵ Utredningen kan dock konstatera att redan enligt gällande reglering är ambitionen att landstingen skall ge asylsökande barn samma vård som ges till barn bosatta här i landet. Kommunerna ger även skolhälsovård i samma omfattning som till barn bosatta här. Den svenska ordningen innebär dessutom att barn som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas ges hälso- och sjukvård och tandvård. Den vård som ges är sålunda i själva verket mer

⁵ Jfr avsnitt 8.3.

omfattande än vad direktivet föreskriver. I denna punkt tillkommer förvisso ett särskilt krav på rehabilitering, lämplig psykiatrisk vård och kvalificerad rådgivning. Socialstyrelsens Allmänna råd innehåller råd och anvisningar för krisstöd och kristerapi och annan vård till barn som varit med om övergrepp, tortyr m.m., se närmare avsnitt 8.2 och 8.4. Det finns vidare i dag en ökad kunskap om vård till asylsökande och flyktingar i Sverige och ett antal institutioner och enheter är verksamma inom detta område. Vid en övergripande bedömning anser utredningen att allt tyder på att de asylsökande barnen bereds tillgång till sådan rehabilitering, lämplig psykiatrisk vård och kvalificerad rådgivning som föreskrivs i denna punkt.

För ensamkommande barn finns ett flertal bestämmelser i artikel 19. Enligt den första punkten skall medlemsstaterna se till att dessa barn företräds på ett tillfredsställande sätt av en förmyndare eller vid behov av en organisation som skall ansvara för de underårigas vård och välfärd, eller på annat lämpligt sätt. Utredningen delar den bedömning som tidigare gjorts, att en god man enligt 11 kap. 1 § föräldrabalken inte på ett tillräckligt bra sätt kan ansvara för barnens vård och välfärd. Bristerna har emellertid redan uppmärksamrats och utredningen Förmyndare, gode män och förvaltare har i sitt delbetänkande SOU 2003:51 föreslagit en helt ny lag om en särskild god man som betydligt bättre kan tillgodose barnets intressen. I vart fall sedan förslaget huvudsakligen innehåll genomförts torde direktivets krav i denna del vara väl uppfyllt.

Kravet i samma artikel på att regelbundna utvärderingar skall utföras av behöriga myndigheter är emellertid inte tillgodosett. Av det utkast till instruktion från Migrationsverket som nämnts framgår att inspektioner hädanefter skall göras. Regelbundna utvärderingar har emellertid inte utförts tidigare och en ordning som tillgodoser detta – för barn såväl i grupphem som i familjehem – behövs för att uppfylla direktivets krav. Utredningen anser dock att en lagreglering här varken behövs eller är särskilt ändamålsenlig. En lämpligare lösning är i stället att regeringen genom uppdrag i regleringsbrev eller på annat sätt ser till att regelbundna uppföljningar genomförs.

Bestämmelserna i 19.2 om var barn skall tas emot motsvarar i praktiken den ordning som redan finns i Sverige. Det har framgått att de ensamkommande barnen tas emot hos vuxna släktingar, hos en fosterfamilj eller vid grupphem som utformats särskilt för dem. Inga barn under 16 år placeras ensamma på förläggning med vuxna. Det finns vidare rutiner som medför att syskon hålls samman och

att onödiga byten av inkvartering undviks. Migrationsverket försöker även spåra familjemedlemmar så som föreskrivs i punkt tre av artikeln och personalen har lämplig utbildning om underårigas behov och är bundna av tystnadsplikt enligt den fjärde punkten.

Utredningen anser dock att dessa sistnämnda regler måste betraktas som centrala för det enskilda barnets situation. Mycket talar för att de utgör sådana direktivbestämmelser som enligt EG-domstolens praxis bör återges i nationell lagstiftning. Det kan nämnas att utredningen föreslår en regel i FMA om att familjer skall hållas samman vid inkvarteringen när Migrationsverket tillhandahåller bostaden. Det görs i anledning av en bestämmelse i artikel 8 som närmare redovisas i avsnitt 14.1. Någon särskild reglering av att syskon som kommit hit utan medföljande vuxen skall hållas samman behövs därför inte. En bestämmelse om att ensamkommande barn bör byta inkvartering så sällan som möjligt bör dock införas i anslutning till denna bestämmelse i FMA. Där bör även föreskrivas att ensamkommande barn under 16 år erbjuds plats på förläggning som är särskilt avsedd för dem. Där bör slutligen föreskrivas att Migrationsverket, för att tillgodose den underåriges grundläggande intressen, skall försöka spåra familjemedlemmar till honom eller henne så snabbt som möjligt. Att sådan insamling, behandling och spridning av uppgifter skall ske konfidentiellt som föreskrivs i artikeln behöver dock inte anges. Detta behov får redan anses vara tillgodosett genom den svenska sekretesslagstiftningen, se närmare avsnitt 13.

Det har redan inledningsvis i detta avsnitt framhållits att utredningen inte kunnat bilda sig någon uppfattning om förhållandena för de ensamkommande barn som placeras i en kommun eller hos sina släktingar i ett familjehem. Det finns ingen samlad bild av detta mottagande. Flera av direktivets bestämmelser gör sig visserligen inte gällande på samma sätt när barnet vistas hos släktingar; föreskrifter om att syskon skall hållas samman förefaller inte lika angelägna och bestämmelserna om personalens utbildningskrav saknar relevans. Gode män utses dock självfallet även för dessa barn och Migrationsverket spårar familjemedlemmar. Det råder dock ingen tvekan om att direktivet gäller även för dessa barn. De enheter inom kommunen som arbetar med dessa barn är dock specialiserade på barn- och ungdomsfrågor – de asylsökande barnen utgör endast en del av dessa – och utredningen har ingen anledning att ifrågasätta deras kompetens på dessa områden. Det har emeller-

tid framkommit att det finns brister i bl.a. ansvarsfördelningen mellan kommunerna sinsemellan och i förhållande till Migrationsverket. Det är därför viktigt att det pågående arbetet vid regeringskansliet med att klargöra ansvaret mellan kommuner och myndigheter för att förbättra mottagandet av de ensamkommande barnen fortskrider och att det görs med beaktande av direktivets krav.

Medlemsstaterna skall, enligt artikel 20, om nödvändigt se till att personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra grova våldshandlingar erhåller nödvändig behandling för skador som förorsakats av ovannämnda gärningar. Bestämmelsen har visserligen fått en något märklig utformning, men skall förmodligen läsas så att medlemsstaterna om nödvändigt skall se till att sådana skadelidande personer får den behandling som fordras.⁶ Bestämmelsen bör emellertid jämföras med artikel 15.2 i direktivet som ålägger medlemsstaterna att sörja för nödvändig läkarhjälp eller annan hjälp för sökande med särskilda behov. Personer som utsatts för tortyr, våldtäkt och andra grova våldshandlingar brukar vanligtvis hänföras till gruppen sökande med särskilda behov. Så även i direktivet – förevarande artikel hör till kapitel IV som har rubriken Personer med särskilda behov. Utredningen kan mot den bakgrunden inte finna att artikel 20 tillägger något av självständig saklig betydelse. Bestämmelsen kan således knappast förstås så, att den föreskriver att tortyr- och våldsoffer skall ges en mera omfattande vård än den som följer av artikel 15.2. Att föreskrifterna i den artikeln tillgodoses i den svenska ordningen och att psykiatrisk vård ges i stor omfattning till asylsökande har utredningen redan konstaterat, se avsnitt 8.4. Den tydligare reglering av såväl vuxna asylsökandes som barns möjligheter att erhålla hälso- och sjukvård som utredningen föreslagit avser självfallet även sådan vård som offer för tortyr och annat våld kan vara i behov av.

⁶ Den engelska och franska språkversionen har ett snarlikt innehåll. Den engelska lyder: "Member States shall ensure that, if necessary, persons who have been subjected to torture, rape or other serious acts of violence receive the necessary treatment of damages caused by the afore mentioned acts". Den franska lyder "Les États membres font en sorte que, si nécessaire, les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres violences graves, reçoivent le traitement que nécessitent les dommages causés par les actes en question."

12.5.2 Förslag

En bestämmelse med följande lydelse bör föras in i FMA.

När Migrationsverket erbjuder utläningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m. fl. plats på en förläggning skall verket, om utläningarna samtycker till det, se till att familjer i största möjliga utsträckning hålls samman. (Detta stycke redovisas närmare i avsnitt 14.1.)

När erbjudandet lämnas till underåriga utan medföljande vuxen skall byte av inkvartering ske så sällan som möjligt. Sådana underåriga som inte fyllt sexton år skall erbjudas plats på förläggning särskilt avsedd för dem. Migrationsverket skall även så snart som möjligt försöka efterspåra den underåriges familjemedlemmar.

Regelbundna utvärderingar måste göras av ensamkommande barn såväl i grupphem som i släktinghem.

12.5.3 En grupp asylsökande barn som inte omfattas av LMA

Det finns en grupp asylsökande barn som inte omfattas av LMA och vars ställning när det gäller möjligheten till hälso- och sjukvård samt rätten till skolgång är oklar. Det är de barn under 18 år som saknar uppehållstillstånd, som inte vistas på en förläggning och som bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd.⁷ Enligt 1 § tredje stycket LMA omfattas dessa barn inte av LMA. I prop. 1994/95:206 s. 14 angavs följande skäl för att undanta dem från tillämpningsområdet för LMA.

Barn som föds här i landet måste söka uppehållstillstånd om de inte blir svenska medborgare vid födelsen eller är medborgare i annat nordiskt land. Den nuvarande utformningen av 8 § lagen om mottagande kan därför få till följd att utländska barn som föds här i landet eller som kommer hit innan de fyllt 18 år kan bli berättigade till bistånd enligt lagen om bistånd åt asylsökande m.fl. till dess uppehållstillstånd beviljas. Det kan bli följden oavsett på vilken grund barnets föräldrar beviljats uppehållstillstånd och oavsett hur länge föräldrarna varit bosatta här. En sådan konsekvens av lagstiftningen har självfallet aldrig varit avsedd.

Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. bör därför ändras så att det framgår att den inte omfattar barn under 18 år som bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd – såvida de inte vistas på en förläggning.

⁷ Enligt en beräkning från Migrationsverket uppgick de asylsökande barnen i denna kategori till 103 personer den 31 juli 2003.

Ett barn som t.ex. anländer till Sverige som asylsökande tillsammans med sin mor men som omedelbart flyttar in hos sin far som redan fått uppehållstillstånd i landet omfattas av denna undantagsbestämmelse. Barnet kan registreras som asylsökande i ärendet om uppehållstillstånd men får inte registreras på en förläggning och omfattas inte av LMA. Barnet har i stället jämställts med barn bosatta i Sverige. Det har ansetts att barnet bör ges samma levnadsstandard som den förälder som bott i landet en tid i stället för den mera begränsade levnadsstandard som följer av LMA. I den mån barnet har behov av bistånd skall det i stället tillgodoses genom tillämpning av socialtjänstlagen, vars normer normalt ger ett förmånligare utfall för den enskilde. Barnet kan emellertid inte fullt tillgodogöra sig de rättigheter som här bosatta barn har. Det kan inte folkbokföras förrän det har fått uppehållstillstånd och får därför inte del av de rättigheter som är kopplade till folkbokföringen jämte inskrivning vid försäkringskassa, såsom skolgång och hälso- och sjukvård.

Frågan är då om de har rätt till skolgång och möjligheter till hälso- och sjukvård enligt de regler som gäller för andra asylsökande barn. I förordningen om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. anges (1 §) att förordningen gäller barn och ungdomar som avses i 1 § första stycket LMA samt 8 § andra och tredje styckena LMA, dvs. den personkrets som avses i punkt 1–3 i första stycket inklusive de upphöranderegler som finns i 8 §. På motsvarande sätt föreskrivs i förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. (5 §) att en kommun eller ett landsting har rätt till ersättning för kostnader för utbildning för barn till sådana utlänningar som avses i bl.a. 1 § första stycket LMA. I 2 § förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande anges vidare att ersättning får ges för hälso- och sjukvård som lämnas till utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 LMA. I 6 § av samma förordning förutsätts dock att utlänningen registreras vid förläggning för att utbetalning av statlig ersättning skall kunna utgå. Förordningarna hänvisar således till utlänningar som avses i 1 § första stycket LMA medan den nu aktuella undantagsregeln återfinns först i 1 § tredje stycket LMA. Undantagsregeln är emellertid generell till sin karaktär och anger att de barn som det är fråga om inte över huvud omfattas av LMA. Konstruktionen kan därför uppfattas som något oklar.

Det står emellertid klart att den personkrets som förordningarna är tillämpliga på angetts med hänvisning till 1 § första stycket

LMA. Detta får antas ha skett för att undvika att i var och en av förordningarna ta in den vedertagna bestämning som redan återfinns i LMA. Inte i någon av förordningarna finns det således något undantag för en viss grupp av asylsökande barn. I förarbetena till förordningarna finns inte något uttalande som antyder att avsikten varit att undanta denna grupp av barn. Tolkade för sig innebär således de aktuella förordningarna att de är tillämpliga på samtliga asylsökande, eller samtliga asylsökande barn, så som den gruppen har definierats i 1 § första stycket LMA.

Den föreskrift i 1 § tredje stycket LMA som skulle kunna ge upphov till en annan tolkning har, som framgår av det ovan angivna motivuttalandet, tillkommit uteslutande för att klargöra att dessa barn inte skall ha rätt till bistånd enligt LMA, dvs. för barn i huvudsak rätt till dagersättning. I förarbetena nämns inte att avsikten varit att de dessutom skulle vara undantagna från de förmåner som för asylsökande barn följer av annan lagstiftning än LMA, som hälso- och sjukvård och skolgång. Att det begränsade syfte som föranlett undantagsregeln i 1 § tredje stycket LMA kommit att uttryckas så att de aktuella barnen "[inte] omfattas av denna lag" får antas ha motiverats av att det i det föregående andra stycket föreskrivs att den som omfattas av LMA inte har rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Eftersom avsikten synes ha varit att dessa barn – om de har behov av samhällets bistånd – skulle ha rätt till just bistånd enligt socialtjänstlagen snarare än dagersättning enligt LMA kan det ha förefallit nödvändigt att föreskriva att de inte omfattades av LMA.

Utredningen kan, mot bakgrund av vad som nu har sagts, inte finna annat än att det mesta talar för att de asylsökande barn som det nu är fråga om redan enligt gällande författningsreglering har samma möjligheter som andra asylsökande barn i fråga om hälso- och sjukvård och utbildning.⁸ En sådan tolkning innebär även att statlig ersättning skall utgå för hälso- och sjukvård samt utbildning för dem. Det är emellertid inte helt självklart att sådan ersättning bör utgå. Mottagandet av asylsökande är visserligen en angelägenhet för vilken staten svarar men denna kategori asylsökande har, å andra sidan, en vårdnadshavare som är bosatt här i landet och som, liksom andra, får förmodas betala kommunalskatt. Det ankommer emellertid knappast på utredningen att ta ställning till frågan om

⁸ Slutsatsen gäller således endast författningsregleringen. Överenskommelsen mellan staten och Landstingsförbundet knyter emellertid möjligheten till hälso- och sjukvård till rätten till bistånd enligt LMA vilket innebär att dessa barn inte omfattas av överenskommelsen.

statlig ersättning bör utgå för de förmåner som även dessa asylsökande barn skall erbjudas. Det bör även framhållas att barnen enligt uppgift från Migrationsverket i praktiken har tillgång till såväl skolgång som hälso- och sjukvård i samma utsträckning som andra asylsökande barn.

För att undvika att oklarheten i regleringen beträffande denna grupp av barn består föreslås att bestämmelsen i 1 § tredje stycket LMA ändras. Bestämmelsen bör ges ett innehåll som tydligare återger vad som varit avsikten att åstadkomma när regeln infördes, nämligen att det endast är rätten till bistånd enligt LMA dessa barn undantas ifrån (eftersom deras eventuella behov av bistånd i stället ansågs böra tillgodoses genom socialtjänstens försorg). Bestämmelsen kan ges följande lydelse.

Utlänningar under arton år som saknar uppehållstillstånd, som inte vistas på en förläggning och som bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd skall, om de har behov av bistånd, inte ges detta med stöd av denna lag utan med stöd av socialtjänstlagen (2001:453).

13 Behandling av personuppgifter och vissa sekretessfrågor

Utredningen har i uppdrag att ta ställning till om direktivets bestämmelser får några konsekvenser för det svenska regelverket om behandling av personuppgifter, bl.a. förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen, och för reglerna om sekretess samt vid behov föreslå ändringar även i dessa av avseenden.

13.1 Gällande reglering i Sverige

Behandling av personuppgifter

Personuppgiftslagen (1998:204) innehåller bestämmelser om behandlingen av personuppgifter i Sverige. Lagen tillkom sedan Europaparlamentet och Europeiska unionens råd antagit direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter. Om det finns avvikande bestämmelser i en annan lag eller förordning så gäller enligt 2 § dessa bestämmelser.

Avvikande bestämmelser för mottagandet av asylsökande finns i förordning (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Förordningen tillämpas utöver personuppgiftslagen vid automatiserad behandling av personuppgifter i Migrationsverkets, Utlänningsnämndens, Integrationsverkets, Rikspolisstyrelsens och polismyndigheternas samt utlandsmyndigheternas verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Enligt 1 § andra stycket 3 omfattas även mottagandet av asylsökande av tillämpningsområdet för förordningen.

Utlänningsdatalagsutredningen föreslår, som redan flera gånger berörts, en ny utlänningsdatalag som enligt 1 § i förslaget skall tillämpas vid behandling av personuppgifter i de nämnda myndigheternas –

samt Regeringskansliets – verksamhet som bl.a. gäller mottagande av asylsökande och andra utlänningar, bistånd och bidrag, statlig ersättning för kostnader för utlänningar samt bosättning av utlänningar. Enligt 5 § första stycket p 2 i förslaget skall personuppgifter få behandlas om det är nödvändigt för utförande av arbetsuppgifter som gäller mottagande och bosättning av asylsökande.

Sekretess

Enligt 7 kap. 14 § sekretesslagen gäller sekretess för uppgift som rör utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. En mer långtgående sekretess gäller i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap. Där gäller sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men. Där gäller sekretess också för anmälan eller annan utsaga av enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon närstående till honom eller henne utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Enligt 24 § LMA får den som är eller har varit verksam inom förläggningsverksamhet som drivs av enskild på uppdrag av Migrationsverket enligt 2 §, inte obehörigen röja vad han eller hon därvid har erfarit om enskildas personliga förhållanden.

I rättspraxis har Migrationsverkets adressuppgifter om utlänningar bedömts utgöra sådana uppgifter i verksamhet för kontroll som avses i bestämmelsen och som därför varit sekretessbelagda enligt 7 kap 14 § andra stycket .

Tystnadsplikt och ett långtgående sekretesskydd och finns även inom socialtjänsten samt inom hälso- och sjukvården (7 kap. 1 och 4 §§ sekretesslagen).

Utlämnande av personuppgifter till hälso- och sjukvården samt för skolgång

Utlänningsdatalagsutredningen har som framgått föreslagit en författningsreglerad skyldighet för Migrationsverket att lämna ut uppgifter till landsting och till kommuner för hälso- och sjukvårdsändamål respektive för skoländamål.

Landstingen har behov av uppgifter om vilka asylsökande som skrivits in vid olika förläggningar inom landstingen för att kunna erbjuda asylsökande hälso- och sjukvård inklusive hälsoundersökning. Migrationsverket lämnar därför vissa uppgifter om registrerade asylsökande till landstingen.¹ Uppgifterna omfattas av sekretess enligt 7 kap. 14 § andra stycket sekretesslagen. Utlänningsdatalagsutredningen anser att uppgifterna inte är påtagligt känsliga och att de kommer att omfattas av hälso- och sjukvårdssekretess enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen hos landstingen men att det likafullt är tveksamt om utlämnandet kan ske med tillämpning av den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 §.² En författningsreglerad skyldighet för Migrationsverket att lämna ut uppgifterna föreslås därför. Författningsregleringen bör lämpligen ske genom en ny bestämmelse som förs in i förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande. Utredningen har därför lämnat följande förslag till bestämmelse:

Migrationsverket skall till landsting lämna uppgifter om utlänningar som är registrerade enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. vid en förläggning inom landstinget. Uppgifterna skall avse namn, födelsedatum, dossiernummer hos Migrationsverket, adress och, i förekommande fall, familjesamhörighet samt tolkbehov.

Utlänningsdatalagsutredningen har vidare konstaterat att kommunerna måste få fortlöpande information från Migrationsverket om vilka barn och ungdomar som kommunerna är skyldiga att bereda skolplats. Uppgifter behövs om namn, födelsedatum och bostadsadress. Av motsvarande skäl som beträffande uppgiftsutlämnandet till landstingen anser utredningen att Migrationsverket bör åläggas en författningsreglerad uppgiftsskyldighet även i förhållande till kommunerna. Utredningen har föreslagit att det införs en ny paragraf i förordningen (2001:976) om utbildning,

¹ Utlänningshandboken 33.11.

² Enligt den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen får en sekretessbelagd uppgift lämnas ut om det är uppenbart att intresset av att den lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda.

förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. av följande lydelse:

Migrationsverket skall i fråga om barn och ungdomar som avses i 1 § lämna uppgift om deras namn, födelsedatum och bostadsadress till den hemkommun som enligt 8 § svarar för att utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg kommer till stånd.

13.2 Överväganden

Utredningens bedömning: De förslag som utlänningsdatalagsutredningen föreslår om uppgiftslämnade till landsting och kommun bör kunna medverka till att direktivets krav uppfylls. Några ytterligare förändringar föreslås inte.

Genom mottagandet av asylsökande kommer många känsliga personuppgifter Migrationsverket och vissa andra myndigheter i landet till del. Behandlingen av dessa uppgifter är förhållandevis ingående reglerad i personuppgiftslagen och i sekretesslagen och det finns en restriktiv praxis kring utlämnande av personuppgifter till enskilda men även till myndigheter och offentliga organ. Utredningens ställningstaganden skulle kunna få konsekvenser i nu aktuellt avseende genom förslag om skyldighet att t.ex. registrera vissa uppgifter eller att lämna uppgift när en sådan inte hittills förelegat.

De behov för förändringar som direktivet aktualiserar avser ett effektivare informationsutbyte mellan Migrationsverket å ena sidan och landstingen och kommunerna å den andra, och därmed ett mera omfattande – men framför allt snabbare – lämnande av personuppgifter. Förslag i det avseendet har emellertid redan lämnats av utlänningsdatalagsutredningen och föranleder inget annat ställningstagande av denna utredning än att förslagen bör kunna medverka till att direktivets krav beträffande främst sjuk- och hälsovård samt skolgång uppfylls. Utlänningsdatalagsutredningen har också föreslagit en sekretessbrytande regel för att bl.a. underlätta efterforskning av anhöriga, se vidare avsnitt 14.1.

Några ytterligare förändringar för att tillgodose direktivets krav i denna del behövs inte.

14 Ytterligare eventuella åtgärder för att genomföra direktivet

Utredningens förslag: Skyldigheten att vid inkvartering av asylsökande se till att familjer hålls samman regleras. Några ytterligare åtgärder för att genomföra direktivet behövs inte.

Utredningen skall även ta ställning till om det på några andra områden än de som behandlats i det föregående kan behövas några ytterligare författningsändringar eller andra eventuella åtgärder för direktivets genomförande i svensk rätt. Utredningen har utgått ifrån att denna del av uppdraget inte avser de områden som enligt regeringens direktiv inte behöver utredas närmare, såsom frågan om inskränkning av de asylsökandes rörelsefrihet, skyldigheten att inneha arbetstillstånd, tillträde till yrkesutbildning eller de närmare bestämmelserna om inkvarteringen. Det avser i stället de områden som kvarstår, nämligen – förutom regler om införlivande, ikraftträdande och annat som inte föranleder några bedömningar – artikel 8 om familjer samt bestämmelserna i artikel 21, 23, 24 om överklagandeförfarande, system för styrning, tillsyn och kontroll samt personal och resurser.

14.1 Sammanhållning av familjer

Artikel 8 innehåller en bestämmelse om att familjer skall hållas samman. Den har följande lydelse

Artikel 8

Medlemsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder till stöd för största möjliga sammanhållning inom de familjer som befinner sig på deras territorier, om det är den berörda medlemsstaten som tillhandahållit bostaden. Sådana åtgärder skall vidtas med de asylsökandes medgivande.

Det saknas svenska föreskrifter om att familjer skall hållas samman inom mottagandet. Enligt de chefer vid Migrationsverkets mottagningsenheter samt de experter vid verket som utredningen varit i kontakt med betraktas detta likafullt som en självklarhet vid fördelningen av lägenheter och rum i anläggningsboendet. Fördelningen av lägenheter och rum sker också efter någon form av medgivande eller samtycke från de asylsökande.

Här kan även nämnas att utlänningsdatalagsutredningen, i syfte att underlätta familjeåterföreningar och efterforskning av anhöriga, föreslagit att sekretess inte skall hindra att Migrationsverket lämnar ut uppgift om enskilds namn, födelsedatum och adress till Svenska röda korset. Regeln är endast tillämplig vid utlämnande som syftar till att ge Svenska röda korset information i föreningens verksamhet med familjeåterförening och efterforskning av försvunna anhöriga; en verksamhet som har sin grund i Genèvekonventionerna med tilläggsprotokoll samt omfattas av ett avtal med staten om statligt ekonomiskt stöd. Artikel 8 synes emellertid endast gälla sammanhållning av sådana familjemedlemmar som redan befinner sig i Sverige.

Det är givet att även rätten att ordna sitt eget boende enligt 3 § LMA möjliggör sammanhållning med familjemedlemmar och släktingar som redan är bosatta i landet.

Den svenska ordningen får således i praktiken anses uppfylla direktivets krav. Migrationsverkets skyldighet att erbjuda bl.a. asylsökande plats på förläggning är redan reglerad i LMA. Det förefaller naturligt att i anslutning till den föreskriften införa en bestämmelse i FMA om att familjer såvitt möjligt skall hållas samman. Det kan inte heller uteslutas att det är en direktivbestämmelse av sådant slag som enligt EG-domstolens praxis bör återges i nationell lagstiftning. Direktivets föreskrift avser endast den situationen att det är medlemsstaten som tillhandahåller bostaden och saknar således betydelse för dem som väljer eget boende.

Utredningen föreslår därför en föreskrift i FMA som lämpligen kan ges följande lydelse.

När Migrationsverket erbjuder utlännningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m. fl. plats på en förläggning skall verket, om utlännarna samtycker till det, se till att familjer i största möjliga utsträckning hålls samman.

14.2 Överklagandeförfarande

Artikel 21 innehåller en tvingande regel om rätten att överklaga beslut om förmåner.

Artikel 21

1. Medlemsstaterna skall se till att avslag i fråga om beviljande av förmåner i enlighet med detta direktiv eller beslut som fattas i enlighet med artikel 7 och som individuellt påverkar asylsökande kan överklagas enligt de förfaranden som fastställts i den nationella lagstiftningen. Åtminstone i sista instans skall möjlighet ges till överklagande eller prövning inför domstol.

2. Förfaranden för tillgång till juridisk rådgivning i sådana fall skall fastställas i nationell lagstiftning.

Enligt 22 § LMA får Migrationsverkets eller socialnämndens beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Migrationsverkets beslut får överklagas hos den länsrätt inom vars domkrets utlänningen vistades när beslutet fattades. Beslut i fråga om bistånd enligt LMA gäller omedelbart. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Förfaranden för tillgång till juridisk rådgivning¹ skall vidare fastställas i svensk rätt. I rättshjälpslagen (1996:1619) finns bestämmelser om sådan rådgivning. Sådan lämnas i en rättslig angelägenhet av en advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå i sammanlagt högst två timmar (4 §). Juridisk rådgivning är – till skillnad från rättshjälp – inte begränsad till vissa rättsområden utan lämnas för alla rättsliga angelägenheter (prop. 1996/97:9 s. 104 ff). Rådgivning lämnas mot en avgift som betalas till den som lämnar rådgivningen. Den som har lämnat rådgivning får sätta ned avgiften till hälften om den rättssökandes ekonomiska förhållanden ger anledning till det. Är den rättssökande underårig får avgiften sättas ned till noll. Den som har lämnat rådgivning har enligt 5 § rätt till skälig ersättning av allmänna medel för de kostnader för tolk och översättning som rådgivningen kan ha krävt. Bestämmelser om taxor för rådgivningen finns i Domstolsverkets föreskrifter (DVFS 2001:12) angående rådgivningsavgifter, nedsättning av rådgivningsavgifter samt ersättning av allmänna medel till den som har lämnat

¹ I den danska språkversionen används begreppet ”retshjælp”. Rättshjälp regleras i Retsplejeloven § 128 stk 5 och synes närmast motsvara begreppet rådgivning i svensk lag. Motsvarande begrepp är i den engelska språkversionen ”legal assistance”, i den tyska ”Rechtsbeistand” och i den franska ”l'assistance juridique”.

rådgivning enligt rättshjälpslagen. Av 1 § framgår att rådgivningsavgiften är fastställd till ett belopp som för varje påbörjad kvart motsvarar en fjärdedel av timkostnadsnormen (1 tim=1206 kr år 2003).

Svensk rätt innehåller därmed såväl överklagandemöjligheter och förfaranden för tillgång till juridisk rådgivning som uppfyller direktivets krav.

14.3 System för styrning, tillsyn och kontroll samt personal och resurser

Artikel 23 innehåller tvingande bestämmelser om styrning, tillsyn och kontroll av nivån på mottagningsvillkoren och artikel 24 handlar om krav på utbildning av personal och att resurser anslås för att genomföra direktivet.

Artikel 23

Med vederbörlig hänsyn till sin konstitutionella struktur skall medlemsstaterna se till att lämplig styrning, tillsyn och kontroll av nivån på mottagningsvillkoren upprättas.

Artikel 24

1. Medlemsstaterna skall genom lämpliga åtgärder se till att myndigheter och andra organisationer som ansvarar för genomförandet av detta direktiv får tillräcklig utbildning med hänsyn till både manliga och kvinnliga asylsökande.

Styrning, tillsyn och kontroll

I Sverige ansvarar staten genom Migrationsverket för mottagandet av asylsökande. Migrationsverket är en myndighet under regeringen och lyder därmed under de krav på styrning, tillsyn och kontroll som följer av gällande författningar. Verksamheten följs vidare av Riksdagens och Regeringens organ för kontroll av och tillsyn över förvaltningen. Vidare har länsstyrelserna ett tillsynsansvar i förhållande till kommunerna vid dessas tillämpning av bl.a. socialtjänstlagen.

Utbildningen för personal som arbetar med mottagandet av asylsökande

Migrationsverket har en decentraliserad styrning och det finns inga verksgemensamma regler eller riktlinjer om vilken utbildningsbakgrund som skall krävas för att arbeta med mottagande av asylsökande. Enligt uppgift från Susanne Tillenius, Migrationsverkets huvudkontor, som arbetar med utvecklingen av personalpolitiken vid verket, krävs dock genomgående högskoleutbildning eller likvärdiga kunskaper för att få anställning som handläggare vid mottagningsenheterna. De som anställs är huvudsakligen socionomer, beteendevetare eller samhällsvetare.

Enligt Migrationsverkets enkätundersökning under våren 2003 hade 55,1 procent av de svarande (vilka bestod av samtliga anställda vid verkets mottagningsenheter) högskoleexamen, 24,2 procent annan eftergymnasial utbildning och 20,7 procent hade gymnasial utbildning. 51,9 procent av de svarande ansåg vidare att de hade rätt utbildning för sina arbetsuppgifter. Endast 3,8 procent var av uppfattningen att de endast till en mindre del eller inte alls hade rätt utbildning för sina arbetsuppgifter.

Personalen vid Migrationsverket vidareutbildas även internt inom verket. Enligt Annika Belkert, huvudkontoret, som arbetar med den strategiska kompetensutbildningen vid verket, har denna utbildning varierat över åren både när det gäller ambition och när det gäller vilka ämnen som prioriterats. Verket har dock nyligen beslutat om ett nytt verksgemensamt utbildningsprogram kallat Migrationsprogrammet. Det beskrivs som en professionsutbildning som samtliga anställda inom verksamhetsprocessen skall genomgå dvs. alla inom mottagandet, besöks- och bosättningen samt asyl- och medborgarskapsprövningen. Utbildningen består av en grundutbildning som omfattar tjugo arbetsdagar samt påbyggnadskurser. Migrationsprogrammet Asyl – Mottagning innehåller bl.a. följande ämnen:

Mänskliga rättigheter och migrationspolitik, 2 dagar
Utlänningslagen för mottagningspersonal, 2 dagar
LMA för mottagningspersonal, 2 dagar
Internationell familjerätt, 1 dag
Återvändande och verkställigheter, 2 dagar
Kulturmöte – möten mellan människor, 1 dag
Tala genom tolk, ½ dag
Samtalsmetodik 3 + 2 dagar

Handledningsmetodik, 1 dag
Arbete med familj och barn, 3 dagar
Förvaltningskunskap I, II och III
Tortyr och uteslutande grunder, 1 dag
Gender/genus, 1 dag
Sexuell läggning, 1 dag

Personal som ansvarar för delar av mottagandet av asylsökande finns även inom landstingen, inom kommunerna samt vid privata företag och organisationer som anlitas för språkundervisning, organiserad verksamhet m.m. Det rör sig då om läkare, sjuksköterskor, lärare, annan skolpersonal samt administrativ personal med ansvar för barn, rörelsehindrade och andra sökande med behov av särskilt stöd. Det handlar om personal med specialistkunskaper inom sina respektive områden och för vilka de asylsökande endast utgör en mindre del av dem de arbetar med. Vid enheter för krisstöd, kristerapi m.m. finns dessutom läkare och annan personal med specialistkunskap rörande flyktingar och asylsökande. De lärare som ansvarar för de asylsökandes skolgång är ordinarie lärare varav en del är modersmållärare och s.k. svenska-2-lärare. Det har visserligen framkommit att det finns brister i kunskapen om asylsökande och deras rättigheter lokalt ute i landet, se t.ex. avsnitt 8.2. I huvudsak utgår dock utredningen från att den personal som finns inom dessa områden har tillräcklig utbildning för de frågor de ansvarar för.

Utredningen bedömer att den svenska ordningen uppfyller direktivets krav i nu berörda avseenden.

15 Kostnader och andra konsekvenser för utredningens förslag till direktivets genomförande

Utredningen har att göra en bedömning av eventuella kostnader som föreslagna författningsändringar och andra åtgärder kan komma att medföra. Utgångspunkten skall vara att sådana eventuella kostnader skall rymmas inom gällande ramar för mottagande av asylsökande. Enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) skall utredare även redovisa samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt liksom vissa andra konsekvenser, bl.a. om förslagen har betydelse för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen (15 §).

De förslag till nya föreskrifter som utredningen lämnar avser i allt väsentligt att kodifiera vad som redan utgör praxis inom mottagandet av asylsökande. Dessa förslag kan inte anses medföra några ökade kostnader eller andra konsekvenser. Det gäller lagförslagen om information om mottagandevillkoren för de asylsökande, sammanhållningen av familjer, spårandet av familjemedlemmar till ensamkommande barn liksom att dessa barn skall byta inkvartering så sällan som möjligt och skall, om de inte fyllt 16 år, erbjudas plats på förläggning som är särskilt avsedd för dem. Det gäller i huvudsak även lagförslagen om den dokumentation som skall styrka att innehavaren är asylsökande i landet liksom landstingens skyldighet att bereda asylsökande hälso- och sjukvård samt tandvård.

Vad särskilt gäller hälso- och sjukvården kan visserligen sägas att den ökade klarhet om asylsökandes möjlighet att erhålla vård och behandling som utredningens förslag om en särskild lag bl.a. syftar till att åstadkomma, liksom de förbättringar i informationsutbytet mellan landstingen och Migrationsverket som kan följa av införandet av samordningsnummer och av det krav på att lämna ut personuppgifter som föreslagits av utlänningsdatalagsutredningen, kan medföra att asylsökande bereds vård i något fler fall än för närvarande. Förslaget bör emellertid även medföra vissa administrativa vinster – dagens oklarheter kring de asylsökandes möjlig-

heter till hälso- och sjukvård medför många onödiga telefonsamtal och annat resurskrävande arbete. Dessutom ersätts hälso- och sjukvård med ett schablonbelopp per asylsökande, dvs. med en ersättning som utgår utan hänsyn till i vilken utsträckning sjukvårdens resurser faktiskt tas i anspråk. Utredningens sammantagna bedömning är därför att den förändring som följer av utredningens förslag i den delen inte kommer att föranleda några ökade kostnader för hälso- och sjukvården.

Antalet (frivilliga) hälsoundersökningar kan – och bör – dock komma att öka bl.a. genom de förbättringar i informationsutbytet mellan landstingen och Migrationsverket som utlänningsdatautredningen föreslagit. Dessa ersätts separat av staten per genomförd undersökning. Ett större antal genomförda hälsoundersökningar medför således oundvikligen större kostnader för staten. Det kan noteras att för de 12 378 nyanlända asylsökande som hälsoundersöktes under år 2002 utgick ersättning med 1 770 kr per undersökning eller med totalt 21 909 060 kr.

Det är emellertid när det gäller utredningens förslag i fråga om hälsoundersökningar inte fråga om några nya åtaganden. Utredningens förslag syftar i stället endast till att bidra till att redan gjorda åtaganden uppfylls på ett bättre sätt. Detsamma gäller för övrigt förslagen beträffande hälso- och sjukvård samt tandvård.

Att framställa och utfärda den resehandling som utredningen föreslår för asylsökande som vid allvarliga humanitära skäl behöver närvara i en annan stat kommer självfallet att medföra vissa administrativa kostnader i de enskilda fall då de framställs. Det kan emellertid knappast röra sig om mer än ett dussintal fall per år. Några nya passhandlingar skall heller inte tas fram, de underlag för främlingspass som redan i dag finns skall kunna användas.

När det gäller den mindre grupp asylsökande barn som i dag inte omfattas av LMA och för vilka utredningen föreslår ett förtydligande förefaller det oundvikligt, om nuvarande reglering behålls eller utredningens förslag genomförs, att de kostnader som landsting och kommuner bär måste ersättas med statliga medel. Det förefaller klart att dessa barn inte har ingått i underlaget för den statliga ersättningen för hälso- och sjukvård. Vid rådande asylinströmning, där det enligt uppgift vid varje tillfälle finns omkring 100 barn i denna situation, skulle schablonersättningen för dem uppgå till knappt en miljon kr per år. Av allt att döma har dessa barn inte heller omfattats av den statliga ersättning som lämnats för utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg. Sådan ersättning för dessa

barn skulle uppgå till mellan 4 och 5 miljoner kr per år beroende på vilka åldersgrupper barnen tillhör. Frågan om statlig ersättning bör utgå för denna grupp av asylsökande barn, som har en här i landet bosatt vårdnadshavare, har emellertid som nämnts i avsnitt 12.5.3 utredningen inte kunnat besvara inom ramen för sitt uppdrag.

Vissa andra smärre administrativa kostnader kan även uppkomma. Utredningen föreslår att regelbundna utvärderingar av mottagandet av de ensamkommande barnen skall göras. Detta medför naturligtvis en kostnad för berörda myndigheter. De asylsökandes dokumentation, LMA-korten, måste vidare delvis förse med ny text. Dessa kort förnyas emellertid kontinuerligt och vad som behövs är endast en ändring i underlaget för de asylsökandes kort. Underlagen köps enligt uppgift från systemansvarig vid Migrationsverket in några gånger per år och några problem med att lägga till den nya texten vid något av de kommande inköpen finns inte.

Sammanfattningsvis bedöms utredningens förslag inte medföra några ökade kostnader utom på två punkter, vilka bägge avser redan tidigare gjorda åtaganden (fler hälsoundersökningar samt statlig ersättning för hälso- och sjukvård, tandvård och skolgång till asylsökande barn som inte omfattats av LMA). Några sådana samhällsekonomiska konsekvenser som avses i 14 och 15 §§ kommittéförordningen uppstår inte genom de förslag som lämnas.

16 Författningskommentar

16.1 Förslag till lag om hälso- och sjukvård samt tandvård för asylsökande m.fl.

1 §

I *första stycket* anges de kategorier av utlänningar som skall erbjudas hälso- och sjukvård samt tandvård. Denna personkrets är bestämd på samma sätt som i 1 § första stycket 1 och 2 LMA. Bestämmelsen omfattar således både asylsökande, dvs. utlänningar som ansökt om uppehållstillstånd enligt 3 kap. 2 eller 3 § UtlL, och den kategori utlänningar som avses i 1 § första stycket 2 LMA, dvs. utlänningar som har beviljats tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 2 a kap. 2, 3, 4 eller 6 §§ UtlL. Enligt art. 3.3 i direktiv 2003/9/EG skall det visserligen inte tillämpas på den sist nämnda kategorin utlänningar. De omfattas i stället av särskilda bestämmelser i direktiv 2001/55/EG. Föreskrifterna om hälso- och sjukvård i det direktivet (art. 13.2 och 13.4) är emellertid i det närmaste helt identiska med motsvarande bestämmelser i direktiv 2003/9/EG. Den svenska regleringen jämföras också i dag dessa utlänningar med asylsökande i alla hänseenden bl.a. vad gäller hälso- och sjukvård, tandvård och hälsoundersökning.¹ Den föreslagna regleringen utgår därför från att någon åtskillnad mellan de båda grupperna inte bör ske. Se vidare avsnitt 8.4.

I *andra stycket* anges omfattningen av den vård som skall erbjudas. Enligt 4 § HSL skall, om någon som vistas inom landstinget utan att vara bosatt där behöver omedelbar hälso- och sjukvård, landstinget erbjuda sådan vård. Motsvarande regel beträffande behov av omedelbar tandvård finns i 6 § tandvårdslagen. Med tillämpning av

¹ I prop. 2001/02:185 s. 85 ff uttalas att vuxna utlänningar i denna kategori inte skall ges vård som kan skjutas upp och att barn skall erhålla samma vård som de barn som är bosatta i landet.

dessas bestämmelser har således även asylsökande möjlighet att vid behov erhålla omedelbar vård. I andra stycket föreskrivs att de vuxna utlänningar som omfattas av lagen därutöver skall erbjudas vård som inte kan anstå, mödrhälsovård, förlossningsvård, preventivmedelsrådgivning, vård vid abort, vård enligt smittskyddslagen (1988:1472) samt tandvård som inte kan anstå.

De utländska barn som omfattas av lagen erbjuds hälso- och sjukvård samt tandvård enligt samma regler som gäller för den som är bosatt här. De skall således erhålla hälso- och sjukvård samt tandvård på samma villkor som barn som är bosatta i Sverige.

Landstingets skyldighet att erbjuda vård enligt lagen är således i allt väsentligt av samma omfattning som den vård som för närvarande skall beredas enligt den överenskommelse som träffats mellan Landstingsförbundet och staten och för vilken staten också lämnar ersättning till landstingen enligt 2 § andra och tredje stycket förordning om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande.

I *tredje stycket* anges att landstinget även skall erbjuda sådana utlänningar som avses i första stycket att genomgå en hälsoundersökning så snart som möjligt efter det att de registrerats vid en förläggning. Det är således fråga om ett erbjudande som lämnas till utlänningen som denne kan välja att anta eller att avstå från. För såväl den enskildes bästa som samhällets skydd är det viktigt att erbjudandet lämnas så snart som möjligt efter det att utlänningen registrerats vid en förläggning så att undersökningen kan genomföras utan dröjsmål. Det är dock givet att en hälsoundersökning inte behöver genomföras om fråga uppkommit om omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 8 § UtlL. Ett sådant beslut, som förutsätter att det är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller skall beviljas på annan grund, skall enligt huvudregeln fattas inom tre månader.

2 §

I paragrafen regleras frågan om vid vilken tidpunkt skyldigheten att erbjuda hälso- och sjukvård samt tandvård enligt lagen upphör. Dessa tidpunkter är desamma som gäller i dag och som i huvudsak motsvarar de tidpunkter som i 11 och 12 §§ LMA anges för när rätten till bistånd upphör. Regleringen bygger, liksom är fallet när det gäller rätt till bistånd enligt LMA, på att den som erhåller

uppehållstillstånd principiellt därmed bör omfattas av de regler som gäller för här bosatta men att det kan finnas praktiska skäl att för sådana fall förordna om en viss övergångstid för att t.ex. folkbokföring och registrering hos allmän försäkringskassa skall hinna ske.

Enligt *första stycket* skall hälso- och sjukvård samt tandvård erbjudas en asylsökande även efter det att han har beviljats uppehållstillstånd, om han vistas på en förläggning och inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun. En asylsökande som inte vistas på förläggning skall erbjudas hälso- och sjukvård samt tandvård under en månad från den dag då han har beviljats uppehållstillstånd.

Av regleringen i första stycket följer att eftersom bestämmelsen, genom hänvisningen till 1 § första stycket 1, enbart tar sikte på de asylsökandes förhållanden, skall de utlänningar som avses i 1 § första stycket 2 och som beviljats uppehållstillstånd med stöd av bestämmelserna i 2 a kap. 2, 3, 4 eller 6 § UtL erbjudas hälso- och sjukvård samt tandvård enligt denna lag trots att de erhållit uppehållstillstånd.

Enligt *andra stycket* skall, om ansökan om uppehållstillstånd avslås och ett avlägsnandebeslut skall verkställas, hälso- och sjukvård samt tandvård som huvudregel erbjudas under tiden fram till dess personen lämnar landet. Utlänningar som fyllt arton år och som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas skall emellertid inte erbjudas vård enligt denna lag. Det innebär att utlänningar *under* arton år skall – liksom i dag – erbjudas vård enligt huvudregeln även om de håller sig undan verkställighet av ett avlägsnandebeslut.

Det kan förtjäna framhållas att även efter det att möjligheten till vård enligt denna bestämmelse upphört skall landsting erbjuda den begränsade vård som följer av 4 § första stycket HSL och 6 § tandvårdslagen till alla personer som tillfälligt vistas inom landstinget.

16.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

1 §

Ändringarna i första stycket har endast tillkommit för att markera att lagen fortsättningsvis inte bara innehåller föreskrifter om sysselsättning och bistånd utan även föreskrifter om information och dokument till de asylsökande. Det är likväl så, att lagen alltjämt endast kommer att innehålla vissa bestämmelser om mottagandet av asylsökande. Flera väsentliga bestämmelser om mottagandet kommer även i fortsättningen att återfinnas i andra författningar, t.ex. beträffande asylsökande barns möjligheter att gå i skola.

Den föreslagna nya lydelsen i *tredje stycket* har tillkommit för att tydliggöra att de barn som avses i detta stycke omfattas av lagen men är undantagna från dess föreskrifter om bistånd. Det bör då inte råda någon tvekan om att dessa barn omfattas av möjligheten att erhålla hälso- och sjukvård samt tandvård och har rätt till utbildning på samma sätt som andra asylsökande samt att statlig ersättning skall lämnas för vård och utbildning enligt de förordningar som reglerar detta. När dessa barn emellertid behöver bistånd skall det lämnas med stöd av socialtjänstlagen. Dagersättning och särskilt bidrag enligt LMA skall således inte ges till dessa barn.

Eftersom dessa asylsökande barn (samt det fåtal utlänningar som avses i 1 § första stycket 2 och som kan finnas inom denna kategori) således kommer att omfattas av LMA skall de registreras vid en förläggning enligt 3 § LMA. Detta följer direkt av denna bestämmelse. Det kan förtjäna framhållas att de som är registrerade vid en förläggning därmed kommer att utgöras av såväl personer som har rätt till bistånd enligt LMA – bistånd förutsätter enligt 8 § första stycket en sådan registrering – som personer som inte har rätt till sådant bistånd men som omfattas av lagen i övrigt och därmed har rätt till information, dokumentation och sysselsättning enligt denna. Registreringen av dessa barn har framför allt betydelse för beräkningen av den statliga ersättningen för hälso- och sjukvård, jfr 6 § förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande. Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 12.5.3.

3 §

Syftet med det nya *första stycket* i paragrafen är att tillgodose direktivets krav på att de asylsökande skall informeras om mottagandevillkoren i landet. Bestämmelsen motsvarar tillsammans med närmare föreskrifter i FMA stora delar artikel 5.1 och 5.2 i direktivet. Se vidare avsnitt 4.4.

Enligt bestämmelsen åläggs Migrationsverket att informera utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 om såväl de förmåner som asylsökande har rätt till som vilka skyldigheter som måste uppfyllas för att komma i åtnjutande av dessa. Att information skall lämnas om förmåner överensstämmer med vad direktivet föreskriver och innebär att information skall lämnas även om annat än vad som enligt 13 § betecknas som bistånd (logi, bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag). Information skall således lämnas även om sådana förmåner som inte regleras i LMA, såsom möjligheterna att erhålla hälso- och sjukvård, tandvård och att genomgå hälsoundersökning och barns rätt till skolgång. Avsikten med regleringen är självfallet inte att begränsa den relativt omfattande information som redan lämnas till asylsökande, t.ex. om lokala förhållanden av betydelse. Hänvisningen till 1 § första stycket 1 innebär att informationsskyldigheten gäller i förhållande till asylsökande (utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd enligt 3 kap. 2 § eller 3 § UtlL). I andra meningen anges även att information skall ges skriftligen och, så långt möjligt, på ett språk som den som tar emot informationen rimligtvis kan förväntas förstå. Det anges dock att information undantagsvis får lämnas muntligt. Det är givet att den väsentliga informationen om gällande villkor liksom nu skall ske skriftligen. Däremot bör information om vissa lokala förhållanden, liksom om sådana grupper och organisationer som kan bistå dem om gällande mottagandevillkor kunna ske muntligen. En närmare reglering föreslås i FMA, se nedan.

3 b §

Paragrafen är ny. Syftet med bestämmelsen är att tillgodose kravet i direktivet på att en asylsökande inom tre dagar efter det att ansökan om asyl lämnats in till Migrationsverket skall försees med ett dokument som styrker hans eller hennes rättsliga ställning som asylsökande.

Av *första stycket* följer att det av dokumentet skall framgå att innehavaren är asylsökande. Kravet bör inledningsvis kunna uppfyllas genom att den asylsökande erhåller ett kvitto på att han lämnat in en asylansökan. Så snart det kan ske bör emellertid den asylsökande förse med en handling av bättre kvalitet som inte lätt låter sig förändras av obehöriga. Bestämmelsen har utformats med de nuvarande LMA-korten – kompletterade med ett angivande av att innehavaren är asylsökande – för ögonen, men den tekniska lösningen kan självfallet vara en annan. Se vidare avsnitt 5.

Av *andra stycket* framgår att en asylsökande som hålls i förvar inte behöver förse med ett sådant dokument som avses i första stycket.

19 §

Ändringarna i paragrafen har tillkommit för att möjliggöra för regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att meddela närmare föreskrifter i anslutning till de bestämmelser utredningen föreslår. Det gäller detaljföreskrifter om den information till asylsökande som skall lämnas enligt 3 § LMA samt föreskrifter i anslutning till nuvarande regler om inkvartering i samma paragraf rörande familjesammanhållning, placering av ensamkommande barn under 16 år, ensamkommande barns rätt att flyttas så sällan som möjligt och om att ensamkommande barns familjemedlemmar skall spåras. Beträffande det dokument som skall styrka att innehavaren är asylsökande föreslås inte några närmare föreskrifter i FMA. Sådana kan dock likafullt komma att behövas och bemyndigandet bör utformas så att det även ger utrymme för föreskrifter i det avseendet.

16.3 Förslaget till förordning om ändring i förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.

2 a §

Paragrafen är ny. I det *första stycket* anges en tidsram (så snart som möjligt och inte senare än 15 dagar) inom vilken Migrationsverket skall informera de asylsökande om fastställda förmåner och om vad de har att iaktta för att erhålla förmånerna. Den angivna tidsramen är fastställd i artikel 5.1 i direktivet.

Enligt det *andra stycket* skall Migrationsverket se till att en asylsökande informeras om organisationer eller grupper av personer som tillhandahåller särskild juridisk rådgivning och om organisationer som kan bistå eller informera om gällande förmåner, inklusive sjuk- och hälsovård. Sådana organisationer och grupper av personer intar inte samma centrala roll för de asylsökande i mottagandet i Sverige som i många andra länder. Det finns dock de som är verksamma inom området och information om dem förefaller redan nu regelmässigt – om än kortfattat och muntligen – lämnas av Migrationsverket. Det bör betonas att föreskriften endast avser organisationer och grupper som engagerar sig för att bistå eller informera asylsökande i frågor som rör deras förhållanden under vistelsen i Sverige. I den mån sådana organisationer eller grupper bistår de asylsökande i handläggningen av asylärendet omfattas de inte av bestämmelsen. Bestämmelsen beskrivs närmare i avsnitt 4.4.

2 b §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen i paragrafens *första stycke* syftar till att klargöra att Migrationsverket, när utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 erbjuds plats på en förläggning, skall se till att familjer i största möjliga utsträckning hålls samman. Den enskilde skall emellertid ha viss valfrihet därvidlag och en sammanhållning utan de enskildas samtycke skall självfallet inte eftersträvas. Jfr artikel 8 i direktivet samt avsnitt 14.1.

I paragrafens *andra stycke* behandlas endast underåriga asylsökande utan medföljande vårdnadshavare – i Sverige vanligen kallade ensamkommande barn. I den första meningen föreskrivs att barnen skall flyttas så sällan som möjligt. Föreskriften begränsas till de fall när Migrationsverket ansvarar för inkvarteringen. I andra meningen föreskrivs att barn under 16 år skall erbjudas plats på förläggningar som är särskilt avsedda för dem, dvs. för ensamkommande barn. Föreskriften har tillkommit med hänsyn till direktivets föreskrift i art. 19.2 att ensamkommande underåriga som är 16 år eller äldre får placeras i förläggningar för vuxna asylsökande. Underåriga som inte fyllt 16 år skall således erbjudas plats på t.ex. de särskilda enheter för gruppboende som finns anordnade. Föreskriften bör emellertid inte förstås så, att dessa barn inte skulle kunna beredas plats på en särskild enhet för ensamkommande barn om den enheten i organisatoriskt hänseende finns inrättad i anslutning till en förlägg-

ning för vuxna. I den tredje meningen föreskrivs att Migrationsverket skall försöka spåra underårigas familjemedlemmar så snabbt som möjligt. Sådan insamling, behandling och spridning av uppgifter skall ske med beaktande av de sekretessregler som gäller om den enskildes personliga förhållanden enligt sekretesslagen. Se vidare artikel 19.2 och 3 samt avsnitt 12.5.

16.4 Förslaget till förordning om ändring i utlänningsförordningen (1989:547)

1 kap. 12 §

I bestämmelsens *andra stycke* sker ett tillägg av innebörd att ett främlingspass även, i förekommande fall, får förses med anteckning om att det utfärdats med tillämpning av direktivet samt, om så erfordras, att Sverige ansvarar för prövningen av asylansökningen och förbinder sig att återta den asylsökande sedan resan genomförs. Vid resa till de flesta länder inom EU bör det vara tillräckligt med en hänvisning till direktivet. Se vidare avsnitt 8.4.

16.5 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande

5 §

Ändringen i bestämmelsen utgör en följdändring till förslaget om införande av en ny lag om hälso- och sjukvård samt tandvård för asylsökande m.fl., men även en anpassning till en ordning som gällt sedan maj månad år 2000 då barn som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas gavs samma möjligheter till hälso- och sjukvård samt tandvård som asylsökande barn. Den nuvarande begränsningen, som innebär att ersättning inte får ges för vård av den som enligt 12 § LMA inte har rätt till bistånd, ändras till att avse endast vård av den som är över 18 år. Det innebär att statlig ersättning enligt 2–4 §§ i förordningen får ges för vård av utlänningar *under* 18 år även om de enligt 12 § LMA inte har rätt till bistånd enligt den lagen, dvs. i de situationer när de håller sig undan så att beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas. Se avsnitt 8.4.3.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande

av utredaren Stig Wintzer, Landstingsförbundet

Utredningen ska ta ställning till hur rådets direktiv om miniminormer för mottagningsvillkor av asylsökande i medlemsstaterna ska genomföras i Sverige. Utredningen konstaterar att Sverige till följd av gällande överenskommelse mellan Landstingsförbundet och regeringen väl lever upp till miniminormernas nivå men anser att det behövs en starkare författningsmässig reglering av landstingens skyldigheter att ge den vård som föreskrivs. Detta anses krävas för att anpassa Sveriges skyldigheter till EU-direktivets krav. Ytterligare ett skäl för författningsreglering som utredningen anför är att nuvarande reglering är svåröverskådlig och medför att vårdpersonalen saknar tillräckliga kunskaper om vilka utlänningar som har "rätt" till vård. Vidare sägs att enskilda asylsökande inte kan åberopa avtalet gentemot ett landsting som vägrar att ge dem vård. Den lag, som enligt utredningens förslag ska reglera landstingens skyldigheter att ge viss vård åt de asylsökande, löser enligt min uppfattning inte något av de problem som utredningen åberopar. Genom att stifta en särskild lag som reglerar landstingens skyldigheter på detta område snarare ökar än minskas överskådligheten inom området. Innebörden av den nuvarande överenskommelsen och övrig reglering inom området är numera känd. I svensk hälso- och sjukvårdspolitik har inte någon "rätt" till sjukvård, det är behovet av vård som ska styra. Därmed torde det vara egalt från den asylsökandes utgångspunkt om sjukvården åt asylsökande regleras via särskild lagstiftning eller överenskommelse.

Landstingens skyldigheter inom området framgår enligt min mening tillräckligt tydligt genom Förordning (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande där reglerna för statens ersättning till landstingen för sjukvård åt asylsökande

återfinns. Detta gäller även landstingens åtagande att erbjuda hälsosamtal/undersökning till asylsökande m fl.

Sammanfattningsvis anser jag att landstingens åtagande att ge hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. utlänningar redan i dag uppfyller EU-direktivets krav och att särskild lagstiftning inom området inte erfordras.

Särskilt yttrande

av avdelningsdirektörerna Ewa Lidström och Clas Lind,
Migrationsverket

Vi, Ewa Lidström och Clas Lind, anser att den föreslagna ändringen 1 § tredje stycket LMA inte löser problemet med den grupp av asylsökande barn som enligt bestämmelsens nuvarande lydelse inte omfattas av LMA

Vissa utländska barn som ansöker om asyl eller uppehållstillstånd på andra grunder omfattas inte av LMA. Det framgår av 1 § tredje stycket LMA som lyder:

”Barn under 18 år som saknar uppehållstillstånd och som inte vistas på en förläggning omfattas inte av denna lag, om de bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd.”

Eftersom LMA – enligt nuvarande lydelse – är en biståndslag, innebär bestämmelsen att de inte har rätt till bistånd enligt lagen. De har i stället rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), vilket framgår av 1 § andra stycket LMA.

När skolverksamheten för asylsökande barn i grundskoleåldern utformades år 1993 var målgruppen de asylsökande barn som vistades på Invandrarverkets utredningsslussar eller på verkets förläggningar. Verksamheten byggde på ett nära samarbete mellan skolan och Invandrarverkets personal på slussar och förläggningar som ansvarade för asylsökande; se Skolverkets skrift Undervisning av asylsökande elever i grundskolan upplagorna 1–3. Verket fick i samråd med kommunen anordna vissa delar av verksamheten – undervisning i skapande verksamhet och idrott. När LMA trädde i kraft den 1 juli 1994 påverkades inte skolverksamheten för de asylsökande barnen på annat sätt än att kommunerna i allt större utsträckning även fick ansvara för undervisningen i skapande verksamhet och idrott för barn som bodde i s.k. eget boende. När ovan nämnda bestämmelse i 1 § tredje stycket LMA trädde i kraft den 1 juli 1995 gjordes den tolkningen att de barn som inte längre omfattades av LMA inte heller skulle omfattas av rätten till skolverksamhet för asylsökande barn. De kom i praktiken att jämföras med de barn som avses i 1 § första stycket 3 LMA. Utformningen av bestämmelsen om kommunens rätt till statlig ersättning i den numera upphävda 28 a § förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktningmottagande m.m. – motsvarande bestämmelse finns numera i 5 § förordningen (2002:1118) om statlig ersättning

för asylsökande m.fl. – visade att statlig ersättning endast skulle betalas för barn som omfattades av LMA. I bestämmelsen hänvisades till såväl 1 § första stycket som biståndsparagrafen 8 § andra och tredje styckena LMA. Migrationsverket och Kommunförbundet har gjort den nu beskrivna tolkningen ersättningsbestämmelsen, vilket bland annat framgår av verkets interna styrdokument GDI nr. 11/2002 och GDI nr 1/2003.

När staten och Landstingsförbundet den 31 maj 1996 träffade en överenskommelse om hälso- och sjukvård för asylsökande m.fl., i fortsättningen kallat asylsjukvård, framgår det av punkt 1. Personkrets att landstingens åtaganden att ge hälso- och sjukvård samt tandvård gäller för personer som har rätt till bistånd enligt LMA, d.v.s. att de omfattas av lagen. Även konstruktionen av den statliga ersättningen – som förutsätter att utlänningarna är registrerade hos Invandrarverket (numera Migrationsverket), visar att åtagandet endast avser personer som omfattas av LMA. Även bestämmelserna om det särskilda högkostnadsskyddet för asylsökande i 5, 7, 9 och 10 §§ förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar förutsätter att asylsökande m.fl. som har rätt till asylsjukvård ska omfattas av LMA. De asylsökande barn som enligt 1 § tredje stycket LMA inte omfattas av lagen har alltså inte rätt till asylsjukvård. Eftersom de inte är bosatta i landet, har de endast rätt till omedelbar hälso- och sjukvård enligt 4 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Det primära kostnadsansvaret ligger i en sådan situation hos den vårdbehövande.

De asylsökande barn som avses med nuvarande lydelse av 1 § tredje stycket LMA, har alltså enligt berörda myndigheters tillämpning av gällande författningsbestämmelser i praktiken inte tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet eller asylsjukvård.

Vi anser att utredningens förslag till ändring i 1 § tredje stycket LMA inte är tillräckligt tydlig för att säkerställa att de aktuella barnen får rätt till utbildning, hälso- och sjukvård samt tandvård. Förslaget kommer att medföra behov av följdändringar i förordningen om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar och förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande.

Utredningens förslag förutsätter t.ex. att de asylsökande barn som inte har rätt till bistånd enligt LMA skall registreras vid en av Migrationsverkets mottagningsenheter, för att systemet för utbetalning statlig ersättning skall fungera. Syftet med bestämmelsen om registrering i 3 § första stycket är endast att säkerställa att utlän-

ningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 får bistånd enligt lagen; se prop. 1993/94:94 sidan 94. Det är också så som bestämmelsen tillämpas. Utredningens förslag om ändring 1 § tredje stycket kommer därför inte att medföra att de aktuella barnen ska registreras vid en förläggning.

Vi anser att den bästa lösningen är att upphäva bestämmelsen i 1 § tredje stycket LMA om att vissa barn inte ska omfattas av lagen. Den avgörande frågan är om syftet med 1995 års lagändringen är viktigare än att säkerställa att samtliga asylsökande får tillgång till samtliga mottagningsvillkor samt hälso- och sjukvård. Vi anser att det är viktigare att alla asylsökande barn får samma mottagande.

Vår föreslagna lösning gör det tydligt för alla myndigheter att alla asylsökande barn har rätt till bland annat utbildning i det offentliga skolväsendet och s.k. asylsjukvård. Detta förslag medför inget behov av ytterligare författningsändringar.

Källförteckning

- Regeringens proposition 1993/94:94 Mottagande av asylsökande m.m.
- Regeringens proposition 1994/95:206 Ändringar i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.
- Regeringens proposition 1997/98:182, Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige.
- Regeringens proposition 1979/80:2 Del A. En ny sekretesslag.
- Regeringens proposition 2000/01:115 Asylsökande barns skolgång m.m.
- Regeringens proposition 2001/02:185 Uppehållstillstånd med tillfälligt skydd vid massflykt.
- Betänkandet Meningsfull vistelse på asylförläggning (SOU 1992:69).
- Betänkandet Mottagandet av asylsökande och flyktingar (SOU 1992:133).
- Betänkandet Barnkonventionen och utlänningslagen (SOU 1996:115)
- Betänkandet Barnets bästa i främsta rummet (SOU 1997:116).
- Betänkandet från utredningen om verkställighet av beslut om avvísning och utvisning enligt utlänningslagen och angränsande lagstiftning, särskilt när det gäller de ärenden där utlänningens identitet är oklar, (UD 2002:02, dir. 2002:43).
- Betänkandet Verkställighet vid oklar identitet m.m. (SOU 2003:25).
- Betänkandet En ny lag om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen (SOU 2003:40).
- Delbetänkandet God man för ensamkommande flyktingbarn (SOU 2003:51).
- Departementspromemorian Förskola, skola och skolbarnsomsorg för asylsökande barn (Ds 2000:26).
- Förutsättningar för riktlinjer för hur asylsökande barn skall få tillgång till hälsosamtal och hur dessa barns hälsotillstånd skall kartläggas, Rapport från Socialstyrelsen 2001-11-06.

- Innehåll i och omfattning av den vård landstingen åtagit sig att ge till asylsökande m.fl. Rapport från Socialstyrelsen 2000-10-02.
- Konventionen om barnets rättigheter 20 november 1989 (barnkonventionen).
- Läkartidningen 2002:99 s. 2618-2623 av Ghebremichael, Koivula , Hoffner m.fl.
- Läkartidningen 2000/47 s. 5520 av smittskyddsläkaren i landstinget i Värmland, Anders Österlund.
- Läkartidningen 1996 s. 3677-3683 av Finn Diderichsen och Eva Varde.
- Landstingsförbundets PM 2003-06-10 Sjukvård åt asylsökande, omfattning och kostnader 2002.
- Medicinskt omhändertagande av asylsökande barn i hälso- och sjukvård. Rapport från Socialstyrelsen 2000-03-17.
- Pressmeddelande nr 42, 2000-10-02, Socialstyrelsen om vård till asylsökande: Välmotiverad psykiatrisk vård – men brister i hälso-samtal.
- Socialstyrelsens Allmänna råd om hälsovård för asylsökande och flyktingar (SOS 1995:4).
- Strömberg, Håkan, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 3 uppl.
- Uppföljning av landstingens kostnader och statens ersättningar avseende sjukvård för asylsökande m.fl. samt sjukvård för förvarstagna utlänningar, Migrationsverket 1999-01-15.
- Överenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet om hälso- och sjukvård för asylsökande m.fl. daterad 2002-02-21.

Kommittédirektiv



Mottagandevillkor för asylsökande

Dir.
2003:11

Beslut vid regeringssammanträde den 30 januari 2003.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall ta ställning till hur rådets direktiv om miniminormer för mottagandevillkor av asylsökande i medlemsstaterna (KOM [2001] 181 slutlig, enligt den ordalydelse som kommer att publiceras i EGT) skall genomföras i Sverige. Uppdraget innefattar i första hand att gå igenom lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. och relevanta delar i utlänningslagstiftningen samt även regelverken inom andra berörda områden. Utredaren skall således bl.a. utreda

- om den information Migrationsverket lämnar till den asylsökande om rättigheter och skyldigheter under asylprocessen uppfyller rådsdirektivets krav,
- om gällande bestämmelser om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn är tillräckliga,
- om svenska bestämmelser för bidrag och inkvartering är tillräckliga för att uppfylla rådsdirektivets bestämmelser,
- på vilket sätt tillgången till akut hälso- och sjukvård och vård som inte kan anstå skall garanteras de asylsökande,
- under vilka förutsättningar mottagandevillkor kan dras in helt eller delvis.

Utredaren skall också ta ställning till behovet av författningsändringar eller andra åtgärder samt skall lägga fram förslag på de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Bakgrund

Nuvarande bestämmelser

Bestämmelser om mottagande av asylsökande återfinns huvudsakligen i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (fortsättningsvis LMA). Dessa bestämmelser kan i huvudsak sammanfattas enligt följande.

Migrationsverket har ett huvudansvar för mottagandet av asylsökande, för utlänningar som söker uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt (1 § första stycket 1 LMA), för utlänningar som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 2 a kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda i landet (1 § första stycket 2 LMA) samt för utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas i Sverige medan ansökan prövas (1 § första stycket 3 LMA). Av detta ansvar följer främst att Migrationsverket skall ordna lämpligt boende i anläggningar för de utlänningar som inte kan ordna boendet på egen hand (2 §). Asylsökande som väljer att inte bo på anvisad plats på Migrationsverkets förläggningar kan bo i s.k. eget boende. Den asylsökande skall alltjämt registreras vid en förläggning och Migrationsverket har fortsatt ansvar för att lämna bistånd enligt LMA (3 §). Utöver boendet, skall Migrationsverket lämna dagersättning och särskild ersättning (13 §) för att täcka behovet av mat, kläder m.m. till de utlänningar som är registrerade i verkets mottagandesystem och som inte genom eget arbete eller med egna tillgångar kan tillgodose sin försörjning (15 §). De asylsökande som väljer att ordna boendet på egen hand kan få viss bostadsersättning (16 §). Sådant bidrag får sättas ned helt eller delvis för den som har inkomst av förvärvsarbete eller annan inkomst eller egna tillgångar. Den som själv inte kan ordna bostad och/eller saknar medel, har rätt till logi på en förläggning (14 §).

Ekonomisk ersättning till asylsökande m.fl. lämnas som regel enligt LMA (1 § andra stycket LMA). Den som omfattas av LMA har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för förmåner av motsvarande karaktär. Däremot kan dessa utlänningar komma i fråga för andra insatser enligt socialtjänstlagen samt enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall. Den asylsökande som saknar egna medel har således rätt till bistånd för

sin dagliga livsföring, sk. dagersättning (17 § LMA). Om det föreligger annat angeläget behov har utlänningen rätt till särskilt bistånd, s.k. särskilt bidrag (18 § LMA).

Det är kommunerna som enligt 2 kap. 2 § socialtjänstlagen ytterst ansvarar för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Det innebär ett ansvar för alla som vistas inom kommunens gränser oavsett skälet för vistelsen. Däremot kan vistelsens art ha betydelse för det bistånd som ges.

En utlänning som vistas i ett landsting utan att vara bosatt där skall få tillgång till omedelbar hälso- och sjukvård i enlighet med 4 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Med hälso- och sjukvård avses åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador i enlighet med 1 § hälso- och sjukvårdslagen. Begreppet hälso- och sjukvård omfattar både sjukdomsförebyggande åtgärder och den egentliga sjukvården. I detta ingår även psykologisk och psykiatrisk vård till asylsökande som på grund av exempelvis traumatiska upplevelser och övergrepp är i behov av omedelbar vård. Vad som kan anses vara omedelbar vård får prövas från fall till fall av den läkare som har behandlingsansvar. Asylsökande får tillgång till hälso- och sjukvård med stöd av en överenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet. Denna överenskommelse går utöver landstingens skyldigheter enligt hälso- och sjukvårdslagen. Överenskommelsen fastslår också att asylsökande barn som inte fyllt arton år ges samma vård som barn bosatta i landet. Detta inkluderar även psykologisk och psykiatrisk vård. Enligt beslut i riksdagen om proposition 2001/02:185 Uppehållstillstånd med tillfälligt skydd vid massflykt skall personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av 2 a kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen, och som inte är folkbokförda i Sverige, få tillgång till samma hälso- och sjukvård som asylsökande.

Sedan den 1 januari 2001 gäller en ny socialförsäkringslag (1999:799). Enligt den nya lagen delas socialförsäkringen in i två delar. Den ena delen innehåller förmåner som grundas på bosättning i Sverige och den andra delen grundas på förmåner som är baserade på arbete här i landet. Båda försäkringarna gäller lika för alla som är bosatta respektive arbetar i Sverige. Den som kommer till Sverige anses bosatt här i socialförsäkringshänseende om det kan antas att vistelsen kommer att överstiga ett år. En utlänning som måste ha uppehållstillstånd för att vistas i Sverige har rätt till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner endast om ett sådant tillstånd beviljas.

För att undvika att asylsökande m.fl. får dubbla förmåner finns det en generell föreskrift om att de bosättningsbaserade förmånerna inte betalas ut för tid då bistånd enligt LMA har lämnats, om förmånerna är av motsvarande karaktär.

Asylsökande kan undantas från skyldigheten att ha arbetstillstånd i de fall Migrationsverket bedömer att beslut i ärendet inte kommer att kunna fattas inom fyra månader från ansökan (4 kap. 3 a § utlänningsförordningen (1989:547)). Undantaget gäller fram till dess lagakraftvunnet beslut föreligger i ärendet. De utlänningar som arbetar i Sverige utan att vara folkbokförda här har rätt till arbetsbaserad socialförsäkring, vilket avser sådan inkomstförlust som t.ex. sjukpenning och arbetsskadeförsäkring enligt 3 kap. 4 och 5 §§ socialförsäkringslagen. Däremot omfattas de inte av de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna, som avser garantibelopp och bidrag – bl.a. barnbidrag, bostadsbidrag och underhållsstöd (3 kap. 3 § socialförsäkringslagen).

Förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. ger asylsökande barn tillgång till utbildning inom det offentliga skolväsendet på i huvudsak samma villkor som gäller för barn som är bosatta i Sverige. Förordningen ger barnen rätt att delta i förskoleklass, grundskola och gymnasieskola samt motsvarande skolformer. Samma kategori av barn skall också erbjudas förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg på samma villkor som barn som är bosatta i Sverige. Barn som omfattas av LMA har således tillgång till utbildning inom det offentliga skolväsendet, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg på i huvudsak samma villkor som gäller för barn som är bosatta i Sverige.

Utgångspunkten för utlänningarnas vistelse i Sverige bör vara att de så långt möjligt skall kunna ta ansvar för sig själva och sin familj. I LMA regleras frågor om sysselsättning och bistånd till de utlänningar som omfattas av lagen. De som tillhör de i 1 § första stycket 1 och 2 angivna kategorierna av utlänningar skall ges sysselsättning i lämplig omfattning genom deltagande i s.k. organiserad verksamhet (4 § LMA). Denna form av sysselsättning är därför anpassad så att de som är registrerade i Migrationsverkets mottagandesystem och bor på någon av verkets anläggningar skall kunna ta en aktiv del i den dagliga skötseln av dessa. Därutöver erbjuds asylsökande m.fl. olika former av organiserad verksamhet vilken syftar till att den enskilde skall kunna få mening och struktur i vardagen under sin vistelse i Sverige.

Asylsökande som deltar i organiserad verksamhet ses inte som arbetstagare men likställs enligt 5 § LMA i vissa hänseenden med arbetstagare vid tillämpningen av arbetsmiljölagen. I de fall asylsökande m.fl. arbetar, är de att anse som arbetstagare.

Bistånd enligt LMA kan, utöver vad som ovan beskrivits, dras in i följande situationer. Dagersättningen får sättas ned för en utlänning som fyllt 18 år och utan giltigt skäl vägrar att delta i organiserad verksamhet, genom att hålla sig undan försvårar utredningen i ärendet eller vägrar medverka vid verkställandet av ett av- eller utvisningsbeslut (10 § första stycket och 12 § LMA). Bostadsersättningen får sättas ned helt om utlänningen erbjuds boende på en förläggning, liksom dagersättningen, om fri kost ingår i den erbjudna inkvarteringen (10 § andra stycket LMA).

Rätten till bistånd upphör vidare att gälla när uppehållstillstånd ges eller när utlänningen lämnar landet (11 § LMA).

Migrationsverkets eller socialnämndens beslut enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. kan överklagas till förvaltningsdomstol (22 § LMA).

Rådsdirektivet

Den 27 januari 2003 antog Europeiska unionens råd direktivet om miniminormer för mottagandevillkor av asylsökande i medlemsstaterna. Rådsdirektivet skall vara genomfört i nationell rätt senast två år efter antagandet.

Rådsdirektivets huvudsakliga syfte är att garantera asylsökande inom EU ett värdigt mottagande med jämförbara mottagandevillkor i medlemsstaterna. Ett långsiktigt syfte är också att begränsa asylsökandes sekundära förflyttningar då förhoppningen om att finna bättre mottagandevillkor i en annan medlemsstat inte längre är relevant.

Rådsdirektivet innehåller följande huvudsakliga bestämmelser.

Grundläggande principer och garantier

Direktivet skall vara gällande för alla tredjelandsmedborgare och statslösa personer som söker asyl enligt Genèvekonventionen i en medlemsstat (*artikel 3*). Direktivet är inte tillämpligt i en massflyktsituation eller på ärenden som gäller s.k. diplomatisk eller territoriell

asyl. Vidare kan respektive medlemsstat besluta att rådsdirektivet även skall tillämpas då tredjelandsmedborgare ansöker om andra former av skydd.

Då rådsdirektivet endast föreskriver miniminormer står det medlemsstaterna fritt att införa eller bibehålla en högre standard i mottagandet av asylsökande än den som föreskrivs i direktivet (*artikel 4*).

Allmänna bestämmelser om mottagandevillkor

Medlemsstaterna är skyldiga att inom femton dagar, från det att ansökan om asyl inlämnats, informera den asylsökande om dennes förmåner och skyldigheter samt om organisationer eller privatpersoner som kan bidra med rättslig hjälp. Sådan information skall ges skriftligen och kan också, som komplement, ges muntligen på ett språk den asylsökande kan förväntas förstå (*artikel 5*).

Den asylsökande skall inom tre dagar, från det att asylansökan lämnats in, förse med dokumentation som visar den rättsliga ställning som en asylansökan ger. Om den asylsökande inte har rätt att fritt röra sig på medlemsstatens territorium skall detta framgå av i dokumentationen (*artikel 6 punkt 1*). Artikel 6 föreskriver ett antal undantag från när dokumentation inte behöver utfärdas vilket bl.a. är fallet då den asylsökande är förvarstagen (*punkt 2*).

Den asylsökandes rätt till fri rörlighet får inskränkas till ett visst område inom en medlemsstat om rådsdirektivets rättigheter och skyldigheter kan garanteras inom detta område. En sådan inskränkning av rörelsefriheten får ske med hänvisning till allmän ordning eller snabb handläggning av asylärendet (*artikel 7 punkt 2*). Den asylsökande skall kunna ansöka om att tillfälligt få lämna området och behörig myndighet skall fatta ett individuellt beslut i frågan (*artikel 7 punkt 5*).

Medlemsstaterna skall sträva efter att hålla samman familjer (*artikel 8*).

Skolgång och tillträde till arbetsmarknaden

Barn skall få tillgång till skolgång på samma villkor som medborgare i respektive medlemsstat fram till dess att ett avvisningsbeslutet verkställs (*artikel 10 punkt 1*). Vad gäller gymnasieskolgång, skall ett barn som påbörjat utbildningen före myndighetsdagen få

avsluta den påbörjade utbildningen om barnet fortfarande är asylsökande. Ett barn skall beredas plats i skola senast tre månader efter det att asylansökan lämnats in (*artikel 10 punkt 2*).

Tillträde till arbetsmarknaden skall beredas senast ett år efter det att asylansökan lämnats in, under förutsättning att ett beslut i första instans inte fattats inom denna tidsram. Om tillträde till arbetsmarknaden har beviljats får detta inte dras tillbaka när ett negativt beslut överklagats. Medlemsstaterna får av arbetsmarknadspolitiska skäl i första hand ge EU-medborgare eller medborgare i stater som är anslutna till EES-avtalet tillträde till arbetsmarknaden (*artikel 11*). Asylsökande kan också ges tillträde till yrkesträning eller praktikplatser enligt artikel 12.

Regler om en rimlig levnadsnivå och inkvartering

De mottagandevillkor som föreskrivs i rådsdirektivet skall vara tillgängligt för alla asylsökande (*artikel 13 punkt 1*) och villkoren skall garantera en rimlig levnadsnivå samt de asylsökandes existensminimum (*punkt 2*). Medlemsstaterna får kräva att den asylsökande skall stå för de kostnader som rättigheterna i rådsdirektivet medför om den asylsökande har tillräckliga resurser för det (*punkt 3*). Det står varje medlemsstat fritt att välja om man avser ge mottagandevillkoren i form av kontanta medel (bidrag), kuponger eller i natura (*punkt 5*).

Rådsdirektivet innehåller regler om former för inkvartering av asylsökande på mottagningsanläggning, privat boende eller på annat sätt (*artikel 14*). Vid inkvartering skall hänsyn tas till familjens integritet (*punkt 2 a*), barnets bästa (*punkt 3*) och UNHCR och frivillig organisationer skall garanteras tillträde till förläggningen. Detta gäller också juridiska ombud (*punkt 7*).

I undantagssituationer får medlemsstaterna under en kort övergångsperiod iakttäta särskilda mottagandevillkor. Detta rör främst inkvartering, förvarstagande och i samband med en utvärdering av om den enskilde har särskilda behov (*punkt 8*).

Hälso- och sjukvård samt psykologiskt stöd för särskilt utsatta

Medlemsstaterna skall försäkra att den asylsökande med familj har tillgång till nödvändig hälso- och sjukvård, vilket skall innefatta åtminstone akut hälso- och sjukvård och vård som inte kan anstå (*artikel 15*). Av folkhälsoskäl får det krävas att asylsökande genomgår en hälsoundersökning (*artikel 9*).

En generalklausul till förmån för asylsökande med särskilda behov är införd i direktivet som i princip innebär att särskilda behov hos individer som tillhör dessa grupper skall beaktas (*artikel 17*). Sådana särskilda grupper kan bl.a. vara minderåriga, handikappade, gamla, gravida, ensamstående föräldrar med minderåriga barn och personer som blivit utsatta för våldsövergrepp. Rådsdirektivet fastslår att barnets bästa skall beaktas – vilket kan jämföras med utlänningslagens (1989:529) portalparagraf (1 kap. 1 § andra stycket) – samt att barn som bl.a. utsatts för tortyr, vålds- eller sexuella övergrepp skall beredas tillgång till rehabilitering (*artikel 18*). Särskild fokus har lagts på underåriga utan medföljande vuxen. Medlemsstaten uppmanas att så snabbt som möjligt förordna nödvändiga ombud för den underåriga, lämpligt boende samt att försöka efterforska vårdnadshavaren (*artikel 19*). Rådsdirektivet innehåller vidare bestämmelser som gäller offer för tortyr och organiserat våld (*artikel 20*).

Inskränkning eller indragande av mottagandevillkor

Rådsdirektivet tar upp grunder för inskränkning eller indragning av mottagandevillkor (*artikel 16*). Skäl för att helt eller delvis dra in mottagandevillkoren kan exempelvis vara att den asylsökande inte infinner sig vid utredningstillfället, att den asylsökande redan sökt asyl i en annan medlemsstat och att den asylsökande inte redovisat ekonomiska resurser.

Överklagande

De negativa beslut som avser mottagandevillkoren samt inskränkning av rörelsefriheten skall kunna överklagas (*artikel 21*).

Åtgärder för att förbättra mottagningssystemens effektivitet

Medlemsstaterna åläggs att rapportera till kommissionen om tillämpningen av rådskonventionen samt bereds tillfälle att föreslå eventuella ändringar av direktivet (*artikel 22*). Medlemsstaterna är dessutom ansvariga för att relevanta nationella myndigheter har tillräcklig kunskap för att tillse såväl kvinnliga som manliga asylsökandes behov (*artikel 24*).

Uppdraget

Utredaren skall ta ställning till hur rådets direktiv om miniminormer för mottagandevillkor av asylsökande i medlemsstaterna skall genomföras i Sverige.

Lagen (1994:137) om mottagandevillkor för asylsökande m.fl. (LMA) tillämpas huvudsakligen på asylansökningar enligt 3 kap. 2 och 3 §§ utlänningslagen. I Sverige tillämpas varken begreppet diplomatisk eller territoriell asyl varför utredaren inte behöver belysa denna del.

Migrationsverket tillhandahåller i dagsläget viss skriftlig information som innehåller uppgifter om rättigheter och skyldigheter för den asylsökande. Den asylsökande informeras vidare muntligen genom tolk om asylprocessen och diverse praktiska frågor. Utredaren skall ta ställning till om nuvarande regelverk och praxis uppfyller rådskonventionens bestämmelser om att tillhandahålla information till den asylsökande samt, om så inte är fallet, föreslå de ändringar som behövs.

När en utlänning söker asyl utlämnas vid ansökningstillfället som regel ett kvitto på att ansökan är inlämnad. Detta dokument bär innehavarens fotografi och intygar att den asylsökande befinner sig lagligen på svenskt territorium. Kort härefter får den asylsökande ett s.k. LMA-kort som innehåller namn, ärendenummer, nationalitet, längd, språk samt giltighetstid. Detta kort är inte ett identitetskort då det inte styrker den sökandes identitet men används bl.a. för att utkvittera dagbidrag och vid sjukbesök. Utredaren skall bedöma om det svenska systemet är tillräckligt för att uppfylla rådskonventionens krav på dokumentation. Förslag till ändring skall lämnas om det bedöms nödvändigt. Rådskonventionen föreskriver också att medlemsstaterna kan förse den asylsökande med en tillfällig rehandling om den asylsökande av humanitära

skäl behöver bege sig till en annan medlemsstat. Utredaren skall undersöka hur detta rent praktiskt kan fungera, överväga om den svenska lagstiftningen skall omfatta denna möjlighet samt eventuellt presentera författningsförslag som överensstämmer med rådskonventionen i denna del.

Rådskonventionen föreskriver möjligheten att inskränka den asylsökandes rörelsefrihet i andra fall än i samband med förvarstagande eller då den asylsökande ställs under uppsikt. En sådan möjlighet finns inte enligt den svenska rättsordningen. Principen om rörelsefrihet för den asylsökande är en i Sverige väl etablerad princip varför vidare utredning i denna fråga inte bedöms vara nödvändig.

De svenska bestämmelserna om asylsökande m.fl. barns skolgång torde vara tillräckliga för att uppfylla rådskonventionens krav. Utredaren skall dock bedöma om så är fallet och presentera förslag till författningsändring om detta krävs för att genomföra rådskonventionen i syfte att förbättra gällande svenska bestämmelser på området.

Utlänningsförordningen föreskriver att ett undantag från skyldigheten att inneha arbetstillstånd kan beviljas om det förväntas gå mer än fyra månader innan Migrationsverket fattar beslut i ärendet. Enligt rådskonventionen står det medlemsstaterna fritt att utestänga den asylsökande från arbetsmarknaden upp till ett år samt att ge EU och EES-medborgare förtur till arbetsmarknaden. Härmed uppfyller det svenska regelverket rådskonventionens krav varför frågan inte behöver utredas närmare.

LMA erbjuder vuxna asylsökande deltagande i organiserad verksamhet. Det innehåll denna verksamhet uppvisar är väl etablerat i den svenska ordningen och uppfyller artikel 12 i rådskonventionen varför vidare utredning av denna fråga inte synes nödvändig.

Enligt gällande avtal mellan staten och Landstingsförbundet får asylsökande tillgång till akut hälso- och sjukvård och vård som inte kan anstå. Barn får tillgång till samma vård som dem som är permanent bosatta i Sverige. Rådskonventionens bestämmelser torde redan idag vara tillgodosedda genom svensk praxis. Utredaren skall dock utreda huruvida avtalet mellan staten och Landstingsförbundet anses vara tillräckligt för att konventionen skall anses vara genomförd eller om tillgången till akut hälso- och sjukvård och vård som inte kan anstå bör vara reglerat i författning. Utredaren skall presentera förslag till författningstext om detta bedöms vara nödvändigt för att genomföra rådskonventionen.

Enligt gällande praxis erbjuds de asylsökande vid ankomsten till Sverige att genomgå en hälsoundersökning. Det finns inga särskilda bestämmelser om krav på att en asylsökande skall underställa sig en generell hälsoundersökning. Rådsdirektivet gör det möjligt för en medlemsstat att kräva en hälsoundersökning av folkhälsoskäl. Utredaren skall ta ställning till om en tvingande bestämmelse med sådant innehåll bör genomföras i svensk rätt samt presentera förslag till författning i det fall detta bedöms nödvändigt.

Medlemsstaterna skall garantera den asylsökande en dräglig levnadsnivå. Detta kan göras genom bidrag, kuponger eller kontanter. Det svenska systemet med dagbidrag, särskilt bidrag samt i vissa fall bostadsbidrag torde uppfylla rådsdirektivets krav. Utredaren skall dock ta ställning till om någon ändring krävs för att svenska bestämmelser skall uppfylla rådsdirektivet. Förslag till författningstext skall också presenteras om det bedöms nödvändigt med hänvisning till genomförandet i svensk rätt.

I rådsdirektivets artikel 14 föreskrivs att asylsökande skall garanteras inkvartering. Migrationsverket erbjuder idag den asylsökande en plats på en mottagningsförläggning. Det står dock den asylsökande fritt att själv ordna boende. Den svenska ordningen uppfyller långt mer än vad rådsdirektivet föreskriver varför frågan inte närmare behöver utredas.

Rådsdirektivet anger ett antal situationer när mottagandevillkoren helt eller delvis kan dras in. Utredaren skall utreda huruvida det är lämpligt med en ändring av de svenska bestämmelser som i dag gäller för reducering av mottagandevillkoren. Förslag till författningstext bör presenteras för det fall det bedöms nödvändigt eller lämpligt med ändringar för rådsdirektivets genomförande i svensk rätt.

I utlänningslagen finns bestämmelser om att barnets bästa alltid skall beaktas i ärenden som handläggs enligt lagen. Enligt praxis tillämpas också särskilt utarbetade riktlinjer för asylsökande som utsatts för sexuellt våld och tortyr. I varje enskilt ärende beaktas individuella skäl. Utredaren skall ta ställning till om svensk rätt och praxis är tillräcklig för att uppfylla artiklarna 17–20 rådsdirektivet samt eventuellt föreslå vilka ändringar som krävs.

Utredaren skall slutligen ta ställning till om rådsdirektivets bestämmelser får någon konsekvens för det svenska regelverket om behandling av personuppgifter, bl.a. förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. I den mån ändringar bedöms nöd-

vändiga skall utredaren samråda med utredningen om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen (Dir UD 2001:05) samt beakta de regler om skydd för den personliga integriteten som finns i personuppgiftslagen (1998:204) och rådsdirektivet om personuppgifter (95/45/EG). Utredaren skall vidare analysera eventuella konsekvenser för reglerna om sekretess samt vid behov föreslå ändringar även i detta hänseende.

Utredningsbehovet omfattar rådsdirektivets konsekvenser och behovet av regeländringar inte bara med avseende på lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. utan också avseende andra relevanta författningar, som utlänningslagen (1989:529) och utlänningsförordningen (1989:547). Utredaren skall, utöver vad som ovan angivits, ta ställning till om det i övrigt fordras några ytterligare författningsändringar eller andra eventuella åtgärder för rådsdirektivets genomförande i svensk rätt. Utredaren skall i de fall det bedöms som nödvändigt lägga fram förslag till de författningsändringar och andra eventuella åtgärder som rådsdirektivet ger anledning till.

Utredaren skall också göra en bedömning av eventuella kostnader som föreslagna författningsändringar och andra åtgärder kan komma att medföra. Utgångspunkten skall vara att sådana eventuella kostnader skall rymmas inom gällande ramar för mottagande av asylsökande.

Samråd med utredningen om flyktingmottagande och introduktion (N 2001:11)

Det bör i sammanhanget noteras att regeringen den 1 november 2001 beslutade om direktiv till en särskild utredare (Dir 2001:87) som utifrån ett helhetsperspektiv skall göra en översyn av mottagande av och introduktion för flyktingar. Översynen skall även omfatta systemet för statlig ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet samt i relevanta delar mottagandet av asylsökande. En huvudinriktning skall bl.a. vara att föreslå författnings- och regeländringar och fortsatt utvecklingsarbete på de områden där utredaren anser att det behövs. Ovan nämnda utredning skulle ha slutredovisas den 31 mars 2003. Genom tilläggsdirektiv (dir. 2003:9) till utredningen om flyktingmottagande och introduktion fastställdes dock att utredningen skall slutredovisas först den 1 september 2003.

Det är av vikt att utredaren samråder med utredningen om flyktingmottagande och introduktion så att resultaten från båda utredningarna ligger i linje med varandra på de områden det finns behov av det.

Samråd med utredningen om översyn av regler och praxis vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut

Regeringen beslutade den 4 april 2002 om direktiv till en särskild utredare (UD 2002:02, dir. 2002:43) med uppdrag att utreda regleringen av verkställighet av beslut om avvisning och utvisning enligt utlänningslagen och angränsande lagstiftning, särskilt när det gäller ärenden där utlänningsens identitet är oklar. Den 28 november 2002 fattade regeringen beslut om ett tilläggsdirektiv (Dir. 2002:147) till nämnda utredning UD 2002:02, där utredaren gavs ett utökat uppdrag. Utredaren skall se närmre på huruvida gällande sekretessreglering utgör ett oacceptabelt hinder för effektivt samarbete mellan myndigheter med ansvar för att verkställa avvisnings- och utvisningsbeslut i utlänningsärenden.

Utredningen om mottagandevillkor för asylsökande (Dir. 2002:104) skall samråda med utredningen om översyn av regler och praxis vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut. Samråd bör särskilt ske i förhållande till rådsdirektivets artikel 16 där möjligheterna att reducera mottagandevillkor i särskilda situationer regleras, så att resultaten från dessa två utredningar ligger i linje med varandra.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget skall redovisas senast den 31 oktober 2003.

(Utrikesdepartementet)

RÅDETS DIREKTIV 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 63.1 b i detta, med beaktande av kommissionens förslag,¹ med beaktande av Europaparlamentets yttrande,² med beaktande av Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande,³ med beaktande av Regionkommitténs yttrande,⁴ och av följande skäl:

(1) En gemensam asylpolitik, inklusive ett gemensamt europeiskt asylsystem, är ett grundläggande inslag i Europeiska unionens målsättning att gradvis upprätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa som är öppet för alla som av olika omständigheter tvingas söka skydd inom gemenskapen.

(2) Europeiska rådet enades vid sitt särskilda möte i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999 om att arbeta för att ett gemensamt europeiskt asylsystem skapas, grundat på en fullständig och allomfattande tillämpning av Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning av den 28 juli 1951, kompletterad genom New York-protokollet av den 31 januari 1967, och på så sätt garantera att ingen skickas tillbaka för att bli utsatt för förföljelse, det vill säga att principen om ”non-refoulement” bevaras.

(3) I slutsatserna från Tammerfors anges att ett gemensamt europeiskt asylsystem på kort sikt bör omfatta gemensamma miniminormer för mottagande av asylsökande.

¹ EGT C 213 E, 31.7.2001, s.286.

² Yttrandet avgivet den 25 april 2002 (ännu ej offentliggjort i EGT).

³ EGT C 48, 21.2.2002, s.63.

⁴ EGT C 107, 3.5.2002, s.85.

- (4) Att fastställa miniminormer för mottagande av asylsökande är ett steg i rätt riktning mot en gemensam asylopolitik.
- (5) Detta direktiv står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Direktivet syftar särskilt till att säkerställa full respekt för den mänskliga värdigheten samt till att främja tillämpningen av artiklarna 1 och 18 i nämnda stadga.
- (6) När det gäller behandlingen av personer som omfattas av tillämpningsområdet för detta direktiv är medlemsstaterna bundna av sina förpliktelser enligt de internationella rättsliga instrument som de är parter i och som förbjuder diskriminering.
- (7) Det bör fastställas mininormer för mottagande av asylsökande som under normala förhållanden räcker till för att ge dem en värdig levnadsstandard och jämförbara levnadsvillkor i alla medlemsstater.
- (8) En harmonisering av asylsökandes mottagningsvillkor bör bidra till att begränsa asylsökandes sekundära förflyttningar på grund av att villkoren skiljer sig åt.
- (9) Mottagandet av grupper med speciella behov bör utformas särskilt för att möta dessa behov.
- (10) Mottagandet av asylsökande som hålls i förvar bör utformas särskilt för att möta deras behov i denna situation.
- (11) För att säkra överensstämmelse med förfarandets minimigarantier, som består av möjlighet att kontakta organisationer eller grupper av personer som tillhandahåller juridisk rådgivning, bör information ges om sådana organisationer och grupper av personer.
- (12) Möjligheterna att missbruka mottagningsystemet bör minskas genom att det fastställs grunder för när mottagningsvillkoren för asylsökande får inskränkas eller dras in.
- (13) Det bör säkerställas att de nationella mottagningssystemen och samarbetet mellan medlemsstaterna när det gäller mottagning av asylsökande kan fungera effektivt.
- (14) Lämplig samordning bör främjas mellan behöriga myndigheter vad gäller mottagande av asylsökande. Harmoniska förbindelser mellan lokalsamhällen och förläggningar bör därför främjas.

(15) Det ligger i miniminormernas natur att medlemsstaterna får införa eller bibehålla mer förmånliga bestämmelser för tredjelandsmedborgare och statslösa personer som söker internationellt skydd i en medlemsstat.

(16) Medlemsstaterna uppmanas att tillämpa bestämmelserna i detta direktiv även på förfaranden för att besluta om ansökningar om andra skyddsformer än de som följer av Genèvekonventionen för tredjelandsmedborgare och statslösa personer.

(17) Genomförandet av detta direktiv bör utvärderas regelbundet.

(18) Eftersom målen för den föreslagna åtgärden, nämligen att fastställa miniminormer för mottagandet av asylsökande i medlemsstaterna, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och de därför på grund av den föreslagna åtgärdens omfattning och verkningar bättre kan uppnås på gemenskapsnivå, kan gemenskapen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.

(19) Förenade kungariket har i enlighet med artikel 3 i det protokoll om Förenade kungarikets och Irlands ställning som är fogat till Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, genom skrivelse av den 18 augusti 2001, meddelat sin önskan att delta i antagandet och tillämpningen av detta direktiv.

(20) I enlighet med artikel 1 i ovannämnda protokoll deltar inte Irland i antagandet av detta direktiv. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4 i ovan nämnda protokoll gäller därför bestämmelserna i detta direktiv inte Irland.

(21) Danmark deltar i enlighet med artiklarna 1 och 2 i det protokoll om Danmarks ställning som är fogat till Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen inte i antagandet av detta direktiv och är därför inte bundet av det och omfattas inte av dess tillämpning.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

KAPITEL I

*SYFTE, DEFINITIONER OCH RÄCKVIDD**Artikel 1**Syfte*

Syftet med detta direktiv är att fastställa miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna.

*Artikel 2**Definitioner*

I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

- a) Genèvekonventionen: Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 om flyktingars rättsliga ställning, ändrad genom New York-protokollet av den 31 januari 1967.
- b) Asylansökan :en ansökan från en tredjelandsmedborgare eller statslös person som kan betraktas som en begäran om internationellt skydd av en medlemsstat enligt Genèvekonventionen. En ansökan om internationellt skydd skall antas vara en asylansökan, om inte en tredjelandsmedborgare eller statslös person uttryckligen begär någon annan typ av skydd som det kan ansökas om i särskild ordning.
- c) Sökande eller asylsökande: en tredjelandsmedborgare eller statslös person som har lämnat in en asylansökan som inte har slutligt avgjorts.
- d) Familjemedlemmar:s om familj till den asylsökande skall räknas följande medlemmar som befinner sig i samma medlemsstat av skäl som är knutna till asylansökan, förutsatt att familjen bildades redan i ursprungslandet:
 - i) Den asylsökandes make/maka eller hans/hennes ogifta partner i en stadigvarande relation, om lagstiftningen eller sedvanerätten i den berörda medlemsstaten behandlar ogifta par på samma sätt som gifta enligt dess utlänningslagstiftning.

- ii) Underåriga barn till sådana par som avses i led i eller till den sökande, på villkor att de är ogifta och beroende av den sökande för sin försörjning, oavsett om de fötts inom eller utom äktenskapet eller adopterats enligt nationell lagstiftning.
- e) Flykting :en person som uppfyller kraven i artikel 1. A i Genèvekonventionen.
- f) Flyktingstatus :den rättsliga ställning som en medlemsstat beviljar en person som är flykting och som vistas i egenskap av flykting på den medlemsstatens territorium.
- g) Förfaranden och överklaganden :de förfaranden och överklaganden som föreskrivs i medlemsstaternas nationella lagstiftning.
- h) Underåriga utan medföljande vuxen :personer som är yngre än arton år och som anländer till medlemsstaternas territorium utan att vara i sällskap med en vuxen som enligt lag eller sedvana ansvarar för dem, och så länge de inte faktiskt tas om hand av en sådan person; det gäller även underåriga som lämnas utan medföljande vuxen efter att ha anlämt till medlemsstaternas territorium.
- i) Mottagningsvillkor: samtliga åtgärder som medlemsstaterna vidtar till förmån för de asylsökande i enlighet med dettadirektiv.
- j) Materiella mottagningsvillkor :mottagningsvillkor som omfattar inkvartering, mat och kläder och som tillhandahålls in natura, i form av penningbidrag eller kuponger samt dagpenning.
- k) Förvar: en medlemsstats kvarhållande av en asylsökande inom en särskild anläggning där den sökande är fråntagen sin rörelsefrihet.
- l) Förläggning: varje anläggning som används för kollektiv inkvartering av asylsökande.

Artikel 3

Räckvidd

1 Detta direktiv skall tillämpas på alla tredjelandsmedborgare och statslösa personer som lämnar in en asylansökan vid gränsen till eller på en medlemsstats territorium, så länge de får uppehålla sig på territoriet i egenskap av asylsökande, samt på familjemedlemmar, om dessa om-

fattas av en sådan asylansökan enligt nationell lagstiftning. Detta direktiv är inte tillämpligt på ansökningar om diplomatisk eller territoriell asyl som lämnas in till medlemsstaternas beskickningar.

3. Detta direktiv skall inte tillämpas när bestämmelserna i rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta⁵ tillämpas.

4. Medlemsstaterna får besluta att tillämpa bestämmelserna i detta direktiv vid behandling av ansökningar om andra skyddsformer än de som följer av Genèvekonventionen för tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som inte befinns vara flyktingar.

Artikel 4

Mer förmånliga bestämmelser

Medlemsstaterna får införa eller bibehålla mer förmånliga bestämmelser om mottagningsvillkor för asylsökande och andra nära anhöriga till den sökande i samma medlemsstat när de är beroende av den asylsökande för sin försörjning eller av humanitära skäl, förutsatt att dessa bestämmelser är förenliga med detta direktiv.

⁵ EGT L 212,7.8.2001, s.12.

KAPITEL II

ALLMÄNNA BESTÄMMELSER OM MOTTAGNINGSVILLKOREN

*Artikel 5**Information*

1. Medlemsstaterna skall i rimlig tid och inte senare än 15 dagar efter det att de asylsökande har lämnat in sina asylansökningar till den behöriga myndigheten informera dem åtminstone om fastställda förmaner för dem och vilka skyldigheter de skall uppfylla för att komma i åtnjutande av mottagningsvillkoren. Medlemsstaterna skall se till att de sökande informeras om organisationer eller grupper av personer som tillhandahåller särskild juridisk rådgivning och om organisationer som kan bistå eller informera dem om gällande mottagningsvillkor, inklusive sjuk- och hälsovård.

2. Medlemsstaterna skall se till att den information som avses i punkt 1 ges skriftligen och, så långt möjligt, på ett språk som de sökande rimligtvis kan förväntas förstå. I förekommande fall kan sådan information även lämnas muntligt.

*Artikel 6**Dokumentation*

1. Medlemsstaterna skall se till att den sökande inom tre dagar efter det att ansökan lämnats in till den behöriga myndigheten förses med ett dokument utfärdat i hans eller hennes namn som styrker hans eller hennes rättsliga ställning som asylsökande eller intygar att han eller hon får stanna på medlemsstatens territorium så länge ansökan inte har avgjorts eller håller på att prövas. Om innehavaren inte har rätt att röra sig fritt inom hela eller delar av medlemsstatens territorium, skall dokumentet även styrka detta.

2. Medlemsstaterna får avstå från att tillämpa denna artikel om den asylsökande hålls i förvar samt vid prövning av en asylansökan som lämnats in vid gränsen eller i samband med ett förfarande för att fastställa den sökandes rätt att lagligen resa in på en medlemsstats territorium. I särskilda fall får medlemsstaterna under prövningen av en

asylansökan förse sökande med andra intyg som är likvärdiga med det dokument som avses i punkt 1.

3. Det dokument som avses i punkt 1 behöver inte styrka den asylsökandes identitet.
4. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att förse de asylsökande med det dokument som avses i punkt 1 och som skall vara giltigt lika länge som dessa har tillstånd att uppehålla sig på den berörda medlemsstatens territorium eller vid dess gräns.
5. Medlemsstaterna får förse asylsökande med en resehandling om det uppkommer allvarliga humanitära skäl som kräver deras närvaro i en annan stat.

Artikel 7

Bosättning och rörelsefrihet

1. De asylsökande får röra sig fritt på värdmedlemsstatens territorium eller inom ett område som har anvisats dem av den medlemsstaten. Det anvisade området får inte påverka den omistliga privatlivssfären och skall ge tillräckligt utrymme för att garantera tillträde till alla förmåner enligt detta direktiv.
2. Medlemsstaterna får besluta om var den asylsökande skall bosätta sig, med hänsyn till allmänt intresse, allmän ordning eller, om så är nödvändigt, för en skyndsam prövning och effektiv uppföljning av hans eller hennes ansökan.
3. Medlemsstaterna får, om så är nödvändigt på grund av exempelvis rättsliga skäl eller skäl som avser allmän ordning, kvarhålla en asylsökande på en bestämd plats i enlighet med deras nationella lagstiftning.
4. Medlemsstaterna får ställa som villkor för att bevilja de materiella mottagningsvillkor som avses i detta kapitel att de sökande bosätter sig på en bestämd plats, vilken fastställts av medlemsstaten. Ett sådant beslut, som kan vara av allmän karaktär, skall fattas på individuell grund och i enlighet med den nationella lagstiftningen.
5. Medlemsstaterna skall se till att det finns möjlighet att bevilja tillfälliga tillstånd för de sökande att lämna den bosättningsort som anges i punkterna 2 och 4 och/eller det anvisade område som anges i punkt 1.

Beslut skall fattas på individuell, objektiv och opartisk grund och skall motiveras om de går den sökande emot. Den sökande skall inte behöva begära tillstånd för att infinna sig hos myndigheter eller domstolar om hans eller hennes närvaro är nödvändig.

6. Medlemsstaterna skall kräva att de sökande underrättar behöriga myndigheter om sin adress och så snabbt som möjligt meddelar dessa myndigheter eventuell adressändring.

Artikel 8 *Familjer*

Medlemsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder till stöd för största möjliga sammanhållning inom de familjer som befinner sig på deras territorier, om det är den berörda medlemsstaten som tillhandahållit bostaden. Sådana åtgärder skall vidtas med de asylsökandes medgivande.

Artikel 9 *Hälsoundersökningar*

Medlemsstaterna får begära att de sökande skall hälsoundersökas av folkhälsoskäl.

Artikel 10 *Underårigasskolgång och utbildning*

1. Medlemsstaterna skall bevilja underåriga barn till asylsökande och underåriga asylsökande tillträde till utbildningsväsendet på liknande villkor som medborgarna i värdmedlemsstaten, så länge som en utvisningsåtgärd mot dem eller deras föräldrar inte har verkställts. Sådan utbildning kan tillhandahållas på förläggningar. Den berörda medlemsstaten får föreskriva att tillträdet skall begränsas till att gälla det offentliga utbildningsväsendet. Underårig är den som inte har uppnått laglig myndighetsålder i den medlemsstat där asylansökan lämnats in eller prövas. Medlemsstaterna får inte vägra någon att fortsätta sin skolgång endast på grund av att den underårige har uppnått laglig myndighetsålder.

2. Tillgång till utbildningssystemet skall ges senast tre månader från och med det att asylansökan lämnats in av den underårige eller av dennes föräldrar. Denna period får förlängas till ett år när en särskild utbildning erbjuds för att underlätta tillträdet till utbildningssystemet.
3. När tillträde till utbildningsväsendet enligt punkt 1 inte är möjligt på grund av den underåriges särskilda situation kan medlemsstaten erbjuda annan form av undervisning.

Artikel 11

Sysselsättning

1. Medlemsstaterna skall fastställa en tidsperiod som börjar löpa från och med den dag då asylansökan lämnats in och under vilken en sökande inte skall ha tillträde till arbetsmarknaden.
2. Om ett beslut i första instans inte har fattats ett år efter det att asylansökan lämnats in och denna försening inte kan tillskrivas den sökande, skall medlemsstaterna besluta på vilka villkor sökanden kan beviljas tillträde till arbetsmarknaden.
3. Tillträde till arbetsmarknaden får inte upphävas under överklagandeförfarandet, om ett överklagande av ett beslut om avslag i ett ordinarie förfarande har suspensiv verkan, fram till dess att ett avslag har meddelats i överklagandeärendet.
4. Medlemsstaterna får av arbetsmarknadspolitiska skäl prioritera EU-medborgare och medborgare från sådana stater som är parter i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och sådana tredjelandsmedborgare som innehar uppehållstillstånd.

Artikel 12

Yrkesutbildning

Medlemsstaterna får ge asylsökande tillträde till yrkesutbildning oavsett om de har tillträde till arbetsmarknaden eller ej. Tillträde till yrkesutbildning som är knuten till ett anställningsavtal är avhängigt av i vilken utsträckning den sökande har tillträde till arbetsmarknaden i enlighet med artikel 11.

*Artikel 13**Allmänna bestämmelser om materiella mottagningsvillkor och hälso- och sjukvård*

1. Medlemsstaterna skall se till att materiella mottagningsvillkor finns tillgängliga för sökande när de lämnar in sin asylansökan.
2. Medlemsstaterna skall utfärda bestämmelser om materiella mottagningsvillkor för att garantera en levnadsstandard som täcker de asylsökandes behov i fråga om hälsa och uppehälle. Medlemsstaterna skall se till att kraven på levnadsstandard även uppfylls för personer med särskilda behov, i enlighet med artikel 17, och för personer som hålls i förvar.
3. Medlemsstaterna får fastställa som villkor för att bevilja samtliga eller några av de materiella mottagningsvillkoren samt hälso- och sjukvård att de sökande inte har tillräckliga medel för att garantera en levnadsstandard som täcker deras behov i fråga om hälsa och uppehälle.
4. Medlemsstaterna får enligt bestämmelserna i punkt 3 kräva att de sökande täcker eller bidrar till kostnaderna för de materiella mottagningsvillkor och den hälso- och sjukvård som anges i detta direktiv om de har tillräckliga medel, t.ex. om de har arbetat under en rimlig tidsperiod. Om det framkommer att en sökande hade tillräckliga medel för att täcka materiella mottagningsvillkor och hälso- och sjukvård vid den tid då dessa grundläggande behov tillgodosågs, får medlemsstaten begära att dessa återbetalas av den asylsökande.
5. Materiella mottagningsvillkor får tillhandahållas in natura eller i form av ekonomiska bidrag eller kuponger, eller i form av en kombination av dessa. När medlemsstaterna tillgodoser de materiella mottagningsvillkoren genom ekonomiska bidrag eller kuponger skall det belopp som de uppgår till fastställas enligt principerna i denna artikel.

*Artikel 14**Närmare bestämmelser om materiella mottagningsvillkor*

1. Om inkvartering tillhandahålls in natura bör den beviljas i en eller flera av följande former:

- a) Anläggningar som används i syfte att hysa sökande under prövningen av en asylansökan som lämnats in vid gränsen.
- b) Förläggningar som garanterar en tillräcklig levnadsstandard.
- c) Privathus, lägenheter, hotell eller andra lokaler som anpassats för sökande.

2. Medlemsstaterna skall se till att de sökande som försetts med sådan inkvartering som anges i punkt 1 a, 1 b och 1 c

- a) åtnjuter skydd för sitt familjeliv,
- b) har möjlighet att kommunicera med släktingar, juridiska rådgivare och företrädare för FN:s flyktingkommisariat (UNHCR) och icke-statliga organisationer som erkänns av medlemsstaterna.

Medlemsstaterna skall lägga särskild vikt vid att förebygga våld inom de anläggningar och förläggningar som anges i punkt 1 a och 1 b.

3. Medlemsstaterna skall se till att underåriga barn till sökande eller sökande som själva är underåriga inkvarteras, om så är lämpligt, med sina föräldrar eller med den vuxne familjemedlem som ansvarar för dem enligt lag eller sedvana.

4. Medlemsstaterna skall se till att flyttning av sökande från en anläggning till en annan sker endast om det är nödvändigt. Medlemsstaterna skall ge de sökande möjlighet att underrätta sina juridiska rådgivare om förflyttningen och sin nya adress.

5. Personer som arbetar vid förläggningar skall ha lämplig utbildning och vara bundna av tystnadsplikt, enligt den nationella lagstiftningen, beträffande uppgifter som de får kännedom om genom sitt arbete.

6. Medlemsstaterna får låta de sökande delta i förvaltningen av de materiella resurserna och de icke-materiella aspekterna av livet i förläggningen genom ett råd eller en rådgivande kommitté som företräder dem som bor på förläggningen.

7. Asylsökandes juridiska rådgivare och företrädare för UNHCR eller sådana relevanta icke-statliga organisationer som UNHCR utser och som erkänns av medlemsstaten skall ges tillträde till förläggningarna och övriga inkvarteringar för att biträda nämnda asylsökande. Detta tillträde får endast begränsas med hänsyn till säkerheten vid förläggningarna och inkvarteringarna och för de asylsökande själva.

8. Medlemsstaterna får under en rimlig tidsperiod, som skall vara så kort som möjligt, undantagsvis fastställa materiella mottagningsvillkor som skiljer sig från dem som föreskrivs i denna artikel, om

- det krävs en första bedömning av den sökandes särskilda behov,
- de materiella mottagningsvillkor som föreskrivs i denna artikel inte är tillgängliga i ett visst geografiskt område,
- de normalt tillgängliga inkvarteringsmöjligheterna tillfälligtvis är uttömda,
- den asylsökande befinner sig i en förvarsenhet eller i sådana anläggningar vid gränsen som de inte kan lämna.

Dessa olika villkor skall under alla förhållanden omfatta de grundläggande behoven.

Artikel 15

Hälso-och sjukvård

1. Medlemsstaterna skall se till att de sökande får nödvändig hälso-och sjukvård som åtminstone skall innefatta akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar. Medlemsstaterna skall sörja för nödvändig läkarhjälp eller annan hjälp för sökande med särskilda behov.

KAPITEL III

INSKRÄNKNING ELLER INDRAGNING AV MOTTAGNINGSVILLKOREN

Artikel 16

Inskränkning eller indragning av mottagningsvillkoren

1. Medlemsstaterna får inskränka eller dra in mottagningsvillkoren i följande fall:

a) Om en asylsökande

- lämnar den bostadsort som fastställts av den behöriga myndigheten utan att meddela denna eller om begärt tillstånd inte har erhållits, eller
- underlåter att uppfylla sin anmälningsplikt eller att följa uppmaningar att tillhandahålla information eller komma till en

personlig intervju angående asylförfarandet under en rimlig period som fastställs i nationell lagstiftning, eller

- redan har lämnat in en ansökan i samma medlemsstat.

Om den sökande spåras upp eller frivilligt anmäler sig till den behöriga myndigheten, skall det fattas ett motiverat beslut baserat på orsakerna till försvinnandet angående återinförande av vissa eller alla av de ovan nämnda mottagningsvillkoren.

- b) Om den sökande har undanhållit sina ekonomiska resurser och därför utan rätt fått del av de materiella mottagningsvillkoren.

Om det framkommer att en sökande hade tillräckliga medel för att täcka materiella mottagningsvillkor och hälso- och sjukvård vid den tid då dessa grundläggande behov tillgodosågs, får medlemsstaten begära att dessa återbetalas av den asylsökande.

2. Medlemsstaterna får vägra mottagningsvillkor i de fall där en asylsökande inte kan visa att asylansökan lämnades in så snart det var praktiskt möjligt efter ankomsten till medlemsstaten.

3. Medlemsstaterna får fastställa påföljder för allvarliga brott mot de regler som gäller för förläggningarna samt för synnerligen våldsamt uppträdande.

4. Beslut om inskränkning, indragning eller vägran av mottagningsvillkoren eller om påföljder i enlighet med punkterna 1,2 och 3 skall fattas på individuell, objektiv och opartisk grund och innefatta en motivering. Beslut skall grundas på den berörda personens särskilda situation, särskilt när det gäller personer som omfattas av artikel 17, med beaktande av proportionalitetsprincipen. Medlemsstaterna skall under alla omständigheter garantera tillträde till akutsjukvård.

5. Medlemsstaterna skall se till att de materiella mottagningsvillkoren inte inskränks eller dras in förrän ett beslut om avslag har fattats.

KAPITEL IV

PERSONER MED SÄRSKILDA BEHOV

*Artikel 17**Allmän princip*

1. Medlemsstaterna skall i den nationella lagstiftningen för genomförande av bestämmelserna i kapitel II om materiella mottagningsvillkor och hälso- och sjukvård beakta den speciella situationen för utsatta personer, till exempel underåriga, underåriga utan medföljande vuxen, funktionshindrade, äldre, gravida, ensamstående föräldrar med underåriga barn, och personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykologiskt, fysiskt eller sexuellt våld.

2. Punkt 1 skall endast tillämpas på personer som befunnits ha särskilda behov efter en individuell utvärdering av deras situation.

*Artikel 18**Underåriga*

1. I första hand skall hänsyn till barnets bästa tas när medlemsstaterna genomför bestämmelser som gäller underåriga i detta direktiv.

2. Medlemsstaterna skall se till att underåriga som varit utsatta för någon form av övergrepp, försummelse, utnyttjande, tortyr eller grym, omänsklig och förnedrande behandling eller som har drabbats av väpnade konflikter ges tillgång till rehabilitering, och se till att lämplig psykisk vård tillhandahålls och att det ges tillgång till kvalificerad rådgivning när så behövs.

*Artikel 19**Underåriga utan medföljande vuxen*

1. Medlemsstaterna skall så snabbt som möjligt vidta åtgärder för att se till att underåriga utan medföljande vuxen företräds på ett tillfredsställande sätt av en förmyndare eller vid behov en organisation som skall ansvara för de underårigas vård och välfärd, eller på annat lämpligt sätt. Behöriga myndigheter skall utföra regelbundna utvärderingar. Underåriga utan medföljande vuxen som lämnar in en asylansökan skall från

den tidpunkt då de tillåts resa in på territoriet fram till dess att de måste lämna den medlemsstat där asylansökan inlämnats eller prövas tas emot

- a) hos vuxna släktingar,
- b) hos en fosterfamilj,
- c) i förläggningar som utformats särskilt för underåriga, eller
- d) i annan typ av inkvartering som är lämplig för underåriga.

Medlemsstaterna får placera underåriga utan medföljande vuxen som är 16 år eller äldre i förläggningar för vuxna asylsökande. I möjligaste mån skall syskon hållas samman, varvid man skall beakta den berörde underåriges bästa, särskilt åldern och mognadsgraden. Underåriga skall byta inkvartering så sällan som möjligt.

3. För att tillgodose den underåriges grundläggande intressen skall medlemsstaterna försöka spåra familjemedlemmar till underåriga utan medföljande vuxen så snabbt som möjligt. Om den underåriges eller dennes familjs liv eller fysiska säkerhet är hotade, särskilt om familjen har stannat i ursprungslandet, är det viktigt att se till att insamling, behandling och spridning av information om dessa personer sker konfidentiellt, för att inte riskera deras säkerhet.

4. Personal som arbetar med underåriga utan medföljande vuxen skall ha fått eller erhålla lämplig utbildning om underårigas behov och vara bundna av tystnadsplikt, enligt den nationella lagstiftningen, beträffande uppgifter som de får kännedom om genom sitt arbete.

Artikel 20

Offer för tortyr och våld

Medlemsstaterna skall, om nödvändigt, se till att personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra grova våldshandlingar erhåller nödvändig behandling för skador som förorsakats av ovannämnda gärningar.

KAPITEL V

ÖVERKLAGANDEFÖRFARANDE

*Artikel 21**Överklagandeförfarande*

1. Medlemsstaterna skall se till att avslag i fråga om beviljande av förmåner i enlighet med detta direktiv eller beslut som fattas i enlighet med artikel 7 och som individuellt påverkar asylsökande kan överklagas enligt de förfaranden som fastställts i den nationella lagstiftningen. Åtminstone i sista instans skall möjlighet ges till överklagande eller prövning inför domstol.
2. Förfaranden för tillgång till juridisk rådgivning i sådana fall skall fastställas i nationell lagstiftning.

KAPITEL VI

ÅTGÄRDER FÖR ATT GÖRA MOTTAGNINGSSYSTEMET
EFFEKTIVARE*Artikel 22**Samarbete*

Medlemsstaterna skall regelbundet informera kommissionen om antalet personer, uppdelade efter kön och ålder, som omfattas av mottagningsvillkoren och tillhandahålla fullständiga uppgifter om typ, beteckning och utseende beträffande de handlingar som föreskrivs i artikel 6.

*Artikel 23**System för styrning, tillsyn och kontroll*

Med vederbörlig hänsyn till sin konstitutionella struktur skall medlemsstaterna se till att lämplig styrning, tillsyn och kontroll av nivån på mottagningsvillkoren upprättas.

*Artikel 24**Personal och resurser*

1. Medlemsstaterna skall genom lämpliga åtgärder se till att myndigheter och andra organisationer som ansvarar för genomförandet av detta direktiv får tillräcklig utbildning med hänsyn till både manliga och kvinnliga asylsökande.
2. Medlemsstaterna skall anslå de medel som behövs för att kunna genomföra de nationella bestämmelser som antas för genomförandet av detta direktiv.

KAPITEL VII

SLUTBESTÄMMELSER

*Artikel 25**Rapportering*

Senast 6 augusti 2006 skall kommissionen rapportera till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av detta direktiv och vid behov föreslå nödvändiga ändringar.

Medlemsstaterna skall senast 6 februari 2006 sända kommissionen all information som behövs för att utarbeta denna rapport, inklusive sådana statistiska uppgifter som anges i artikel 22.

Efter det att rapporten lagts fram, skall kommissionen minst en gång vart femte år rapportera till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av detta direktiv.

*Artikel 26**Införlivande*

1. Medlemsstaterna skall sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv före den 6 februari 2005. De skall genast underrätta kommissionen om detta.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser skall de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna skall till kommissionen överlämna texten till de bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

Artikel 27

Ikraftträdande

Detta direktiv träder i kraft samma dag som det offentliggörs i Europeiska unionens officiella tidning .

Artikel 28

Adressater

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna i enlighet med Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. Utfärdat i Bryssel den 27 januari 2003.

På rådets vägnar

G. PAPANDREOU

Ordförande

Asylsökande till Sverige under 1984–2002

Medborgarskapsland	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Bulgarien	..	..	..	..	54	5 013	355	113	194	149
Jugoslavien (f.d.) varav:	269	340	348	362	614	2 184	2 276	13 226	69 396	28 816
Bosnien– Hercegovina	..	..	..	..	..	..	..	..	9 658	25 110
Förbrep. Jugoslavien	..	..	..	..	..	..	..	..	59 359	3 339
Polen	919	919	604	389	609	448	273	1 465	96	40
Rumänien	152	399	329	610	862	827	2 721	454	514	333
Ryssland	..	..	..	..	..	..	..	..	331	274
Etiopien	227	530	953	1 245	1 090	2 111	2 028	495	172	81
Somalia	..	..	..	..	109	865	2 391	1 355	2 699	738
Uganda	84	136	64	..	87	126	148	223	476	469
Togo	..	..	..	..	..	16	27	52	38	286
Kuba	..	..	..	..	2	2	11	66	145	208
Chile	653	1 629	1 825	4 033	3 384	153	30	113	98	22
Peru	..	..	..	..	76	252	293	532	787	462
Afghanistan	..	..	38	14	54	150	166	73	106	60
Bangladesh	340	65	60	67	258	233	247	201	291	160
Folkrep. Kina	..	..	3	2	16	103	74	60	26	32
Indien	113	92	45	30	77	121	113	62	108	84
Irak	1 177	1 195	290	673	1 147	1 909	1 956	2 236	3 220	2 323
Iran	1 723	4 524	6 282	5 477	5 022	4 573	4 323	1 266	753	339
Libanon	1 630	995	439	617	760	3 129	3 569	340	238	94
Pakistan	407	332	22	43	89	100	80	74	38	47
Sri Lanka	..	..	..	..	42	92	182	228	503	253
Syrien	174	178	211	311	363	915	1 175	313	298	134
Turkiet	861	404	317	387	869	1 259	2 106	362	384	256
Statslös/ Okänd**	1 249	974	291	629	1 453	2 005	2 106	605	537	264
Övriga länder	761	428	1 041	3 225	2 558	3 749	2 770	3 437	2 570	1 657
	10 739	13 140	13 162							
TOTALT varav:	12 000*	14 500*	14 600*	18 114	19 595	30 335	29 420	27 351	84 018	37 581
Kvinnor	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Män	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..

*Siffrorna avser förstagångsansökningar från 22 av landets 118 polisdistrikt och motsvarar ca 90 procent av det totala antalet förstagångsansökningar. Räknar man upp antalet asylsökande med 10 procent, får man uppskattat antal förstagångsansökningar (inkl. barn) för alla polisdistrikt.

** De flesta palestinier.

Källa: Rikspolisstyrelsen (RPS) 1984– juni 1987. Migrationsverket juli 1987– 2001.

Asylsökande till Sverige under 1984–2002

Medborgarskapsland	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Summa	Andel
Bulgarien	24	14	15	31	17	11	18	461	767	7 236	2%
Jugoslavien (f.d.)	10 593	2 355	1 034	3 088	4 862	2 360	6 417	6 683		155 223	39 %
varav:											
Bosnien– Hercegovina	2 649	1 059	262	742	1 331	486	4 244	2 775	2 885	51 201	
Förbrep. Jugoslavien	2 742	1 012	636	2 115	3 446	1 812	2 055	3 102	5 852	85 470	
Polen	54	84	73	179	21	31	28	42	30	6 304	2%
Rumänien	252	84	54	37	22	45	67	82	534	8 378	2%
Ryssland	254	315	203	231	229	449	590	841	1 492	5 209	1%
Etiopien	45	31	58	62	50	63	62	91	72	9 466	2%
Somalia	934	869	434	364	228	289	260	525	1 107	13 167	3%
Uganda	104	18	6	16	7	3	12	10	35	2 024	1%
Togo	162	9	5	3	2	0	0	2	12	614	0%
Kuba	1 150	277	11	8	9	23	20	28	23	1 983	1%
Chile	14	35	33	24	21	16	35	38	229	12 385	3%
Peru	309	354	109	36	45	51	102	106	118	3 632	1%
Afghanistan	304	324	148	176	330	351	374	593	527	3 788	1%
Bangladesh	102	92	32	55	63	67	117	137	154	2 741	1%
Folkrep. Kina	47	39	40	50	19	43	56	65	63	738	0%
Indien	34	49	28	24	20	39	44	72	63	1 218	0%
Irak	1 668	1 783	1 557	3 057	3 843	3 576	3 499	6 206	5 446	46 761	12%
Iran	382	451	401	356	613	854	739	780	762	39 620	10%
Libanon	170	56	44	75	125	176	124	196	299	13 076	3%
Pakistan	71	81	34	67	122	212	187	115	62	2 183	1%
Sri Lanka	66	54	42	34	41	25	152	66	22	1 802	0%
Syrien	72	134	102	131	226	307	335	441	541	6 361	2%
Turkiet	305	269	186	208	280	220	229	458	696	10 056	3%
Statslös/ Okänd	240	204	136	203	289	349	459	588	946	13 527	3%
Övriga länder**	1 284	1 066	968	1 147	1 360	1 671	2 377	4 889	19 016	55 974	14%
TOTALT varav:	18 640	9 047	5 753	9 662	12 844	11 231	16 303	23 515	33 016	394 509	100
Kvinnor	..	3 532	2 178	3 643	4 843	4 139	6 327	8 497	12 257		
Män	..	5 515	3 575	6 019	8 001	7 092	9 976	15 018	20 759		

*Siffrorna avser förstagångsansökningar från 22 av landets 118 polisdistrikt och motsvarar ca 90 procent av det totala antalet förstagångsansökningar. Räknar man upp antalet asylsökande med 10 procent, får man uppskattat antal förstagångsansökningar (inkl. barn) för alla polisdistrikt.

** De flesta palestinier.

Källa: Rikspolisstyrelsen (RPS) 1984– juni 1987. Migrationsverket juli 1987– 2001.

Information till asylsökande, Migrationsverkets informationsblad

Information till nyanlända asylsökande

November 2002

Utredningen

Så snart som möjligt efter det att du ansökt om asyl får du träffa en av Migrationsverkets handläggare, som ska utreda vilka skäl du har för att få stanna i Sverige. Handläggaren kan behöva träffa dig vid flera tillfällen för att utförligt utreda dina skäl.

Det är viktigt att du redan från början lämnar alla uppgifter om varför du söker asyl och inte utelämnar något som är viktigt för utredningen. Om du inte kan lämna fullständiga uppgifter måste du tala om anledningen. Om du senare ändrar dina uppgifter kan det vara svårt för Migrationsverket att tro på vad du säger.

Det är viktigt att du under hela utredningen meddelar Migrationsverket din aktuella adress, så att verket kan nå dig t.ex. med kallelser till utredning. Om du inte gör det eller om du uteblir från en utredning som du är kallad till minskas din eventuella dagersättning.

När hela utredningen är klar beslutar Migrationsverket om du får stanna i Sverige eller inte.

Tystnadsplikt

Migrationsverket och Utlänningsnämnden har tystnadsplikt om allt som rör dina asylskäl. Även tolken, ditt offentliga biträde eller annat ombud har tystnadsplikt.

Tolk

Du kan få hjälp av en tolk i dina kontakter med myndigheterna. Tolken är neutral och företräder varken dig eller den svenska myndigheten. Han eller hon blandar inte in sina privata politiska, religiösa eller andra uppfattningar i sitt arbete utan tolkar endast det du säger.

Fingeravtryck

I samband med utredningen tar Migrationsverkets personal dina fingeravtryck. Det gör vi för att kontrollera om du tidigare sökt asyl i Sverige, eller om du sökt och eventuellt fått asyl i något annat land. Du kommer också att fotograferas.

Migrationsverket får inte ta fingeravtryck på någon som är yngre än 14 år.

Identitet

Det är viktigt att du kan styrka din identitet. Har du inget hemlandspass, är det bra om du kan visa någon annan identitetshandling. Kan du inte styrka din identitet kommer det att antecknas i det resedokument eller främlingspass som Migrationsverket eventuellt utfärdar till dig om du får uppehållstillstånd.

Du kan dömas till böter eller, i allvarliga fall, till fängelse i högst sex månader om du ljugar eller låter bli att tala om något förhållande som är viktigt för utredningen.

Förvar

Migrationsverket kan besluta om att ta dig i förvar (hålla dig inlåst i särskilda lokaler) om din identitet är oklar. Migrationsverket kan också besluta att du ska tas i förvar om det finns anledning att tro att du ska avvisas och om man tror att du ska hålla dig gömd eller begå brott. Vanligtvis måste du ha fyllt 18 år för att hållas i förvar.

Ett beslut om förvar kan du överklaga till Länsrätten. Överklagandet lämnas till Migrationsverket som skickar det vidare till Länsrätten.



Avvisning med omedelbar verkställighet

Anser Migrationsverket att du inte har några skäl att få asyl i Sverige, och att du inte heller kan få uppehållstillstånd av någon annan anledning, kan vi inom tre månader från ansökningsdagen besluta att du ska lämna landet omedelbart trots att du överklagar. Du har då inte rätt till juridiskt biträde.

Migrationsverket uppgift är då att underlätta din hemresa så länge du själv aktivt medverkar. Om du inte frivilligt lämnar landet överlämnar vi ditt ärende till polisen. Det kan innebära att du blir efterlyst. Polisen har rätt att använda sig av tvång för att du ska lämna landet. Efter det att polisen fått ditt ärende samarbetar de med Migrationsverket.

Dublinkonventionen

Du har inte rätt att välja asyl i ett annat EU-land utan ska söka asyl i det första trygga land som du kommer till. Mellan EU-länderna gäller därför den så kallade Dublinkonventionen. Enligt denna konvention kan du som söker asyl i Sverige skickas tillbaka till ett annat EU-land där du har varit först.

Frivillig hemresa

Du kan när som helst återkalla din asylansökan och du kan ansöka om ett visst ekonomiskt stöd till resekostnaden om du inte har egna pengar.

LMA-kort – tillfälligt kort för asylsökande

Alla som söker asyl i Sverige får ett så kallat LMA-kort. Detta kort ska du alltid ha med dig och du använder det bland annat om du ska kvittera ut dag- eller bostadsersättning och vid besök hos läkare, sjuksköterska eller tandläkare. Du behöver det också när du hämtar receptbelagd medicin på apotek och i andra situationer när du behöver kunna visa att du är asylsökande i Sverige och har rätt till ersättning enligt lagen om mottagande av asylsökande.

När du behöver förnya ditt LMA-kort ska du anmäla det till den mottagningsenhet där du är inskriven, en månad innan kortets giltighetstid går ut.

Om du tappar ditt LMA-kort eller om det blir stulet ska du genast polisanmäla detta. Du måste betala för ett nytt kort.

Har du fått tillstånd att stanna i Sverige eller om du lämnar landet ska du lämna tillbaka kortet.

Observera att LMA-kortet inte är en identitetshandling, det visar bara att du sökt asyl i Sverige.

Ordningsregler

Du måste följa ordningsregler och visa hänsyn mot andra oavsett om du bor på en mottagningsenhet eller i eget boende. Du måste även följa de lagar och regler som gäller i samhället.

Dagersättning

Svenska staten betalar för flyktmottagandet. Du som inte har egna pengar kan ansöka om dagersättning. Ersättningen ska räcka till mat (gäller inte om du bor vid en mottagningsenhet där fri mat ingår), kläder och skor, sjukvård och medicin, tandvård, hygienartiklar, andra förbrukningsvaror och fritidsaktiviteter. För andra angelägna behov kan du söka ett särskilt bidrag.

Dagersättningen minskas:

- om du inte deltar i verksamhet och studier som ordnas av Migrationsverket
- om du försvarar utredningen av ditt ärende genom att till exempel inte informera Migrationsverket om din aktuella adress
- om du inte kommer till den utredning du är kallad till.

Bor du på en mottagningsenhet och har egna pengar ska du själv betala för mat och logi.

Sjukvård

Om du blir sjuk under väntetiden har du rätt till akut sjukvård och akut tandvård. Du betalar själv en avgift vid varje besök hos läkare på vårdcentral eller hos sjuksköterska.

Du har också rätt till förlossningsvård, förebyggande barn- och mödravård samt vård enligt den svenska smittskyddslagen. Detta betalar du ingen avgift för.

Asylsökande under 18 år har även rätt till annan sjukvård och tandvård.

Vid besök hos tandläkare inom folktandvården betalar du en avgift. Tandvård för barn under 18 år är avgiftsfri.

Du måste själv betala ett visst belopp för vård och mediciner. Om du har höga kostnader för vård och medicin kan du ansöka om ett särskilt bidrag för detta. Då måste du visa kvitton på dina samtliga utgifter.

Kvitto på asylsökning, Migrationsverket

KVITTO PÅ ASYLANSÖKAN
2003-03-03

Personuppgifter

Efternamn, förnamn		Dossier	
Tidigare efternamn		Födelsedatum (år, mån, dag)	Kön K
Medborgarskap Statslös	Tidigare medborgarskap		
<input type="checkbox"/> UT <input checked="" type="checkbox"/> UAT	<input checked="" type="checkbox"/> RD	<input checked="" type="checkbox"/> FF	
<input checked="" type="checkbox"/> Dagersättning	<input type="checkbox"/> Särskilt bidrag	<input type="checkbox"/> Bostadsersättning	

MEDSÖKANDE

Efternamn och förnamn	Medborgarskap	Födelsedatum	Kön

FOTO

Utlänningens underskrift

Tjänstemannens underskrift

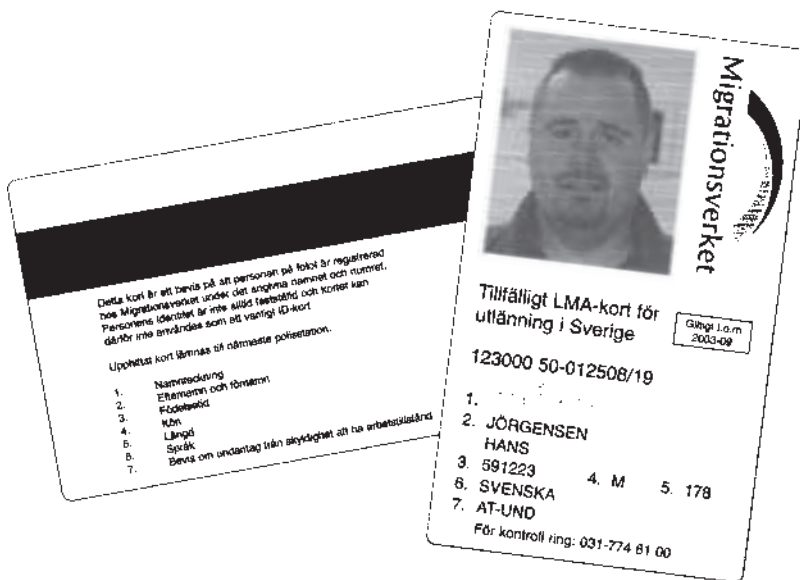
Befattning Handläggare	Registrerad av
---------------------------	----------------

MIGRE:s blankett 3029/007

Migrationsverket	Postadress Box 23073 200 21 Malmö	Besöksadress Östra Fågelgatan 46	Telefon 040-284000	Telefax 040284009	Telex	Dokumentid 5811701
------------------	---	-------------------------------------	-----------------------	----------------------	-------	-----------------------

LMA-kort, Migrationsverkets tillfälliga kort för asylsökande och andra utlänningar i Sverige

Migrationsverkets tillfälliga kort för asylsökande och andra utlänningar i Sverige



Migrationsverkets LMA-kort ges till asylsökande och andra utlänningar, som har rätt att få ersättning enligt lagen om mottagande av asylsökande (LMA).

Alla får samma kort oavsett vilken lagparagraf som ligger till grund för rätten till ersättning. Anledningen framgår inte av kortet. Däremot framgår giltighetstiden på kortet och den kan variera mellan tre, fyra och sex månader.

LMA-kortet visar endast att personen är inskriven på någon av Migrationsverkets mottagningsenheter under kortets namn och nummer, men LMA-kortet är inget ID-kort.

För ytterligare information ring dem som ansvarar för LMA-korten.

Region syd
telefon: 040 – 28 40 00

Region väst
telefon: 031 – 774 61 61

Region Stockholm
telefon: 08 – 470 97 00

Region mitt
telefon: 019 – 601 59 00

Region nord
telefon: 0921 – 755 80

Antalet besök per person och år i öppen hälso- och sjukvård

Sjukvård åt asylsökande 2002 Vårdens omfattning

Genomsnittligt antal besök i öppen hälso- och sjukvård (läkarvård) per åldersgrupp

Landsting	0 - 6 år	7 - 18 år	19 - 60 år	61 - år	Totalt
AB					2,18
C	2,17	5,11	1,41	1,92	4,41
D	1,29	0,42	1,35	4,05	1,93
E	1,75	2,90	2,67	3,59	2,62
F	2,26	1,62	2,44	3,73	2,08
G					0,63
H	1,66	1,65	2,66	3,00	2,25
K	1,68	1,28	1,37	2,40	1,41
M	3,22	2,42	2,38	7,49	2,63
N	1,55	1,43	2,25	4,33	2,02
O	3,36	3,28	3,21	4,21	3,27
S	1,77	2,06	2,21	1,04	2,11
T	2,08	1,87	2,65	4,30	2,42
U	1,11	2,49	2,24	2,69	2,12
W	1,47	1,05	2,11	2,64	1,80
X	4,22	0,95	2,64	9,67	2,77
Y	2,73	1,28	3,88	2,00	3,10
Z	3,23	1,11	2,55	0,00	2,36
AC	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
BD	1,38	1,19	1,50	0,60	1,42
I	3,00	0,00	4,29	0,00	4,13
Summa	1,97	1,78	1,76	3,29	2,35

Källa: Landstingsförbundets PM 2003-06-10, tabell 4.

Landstingsförbundets undersökning av antalet hälsoundersökningar

Sjukvård åt asylsökande 2002

Landsting	
AB	3 000
C	595
D	365
E	317
F	188
G	985
H	950
K	552
M	548
N	252
O	669
S	757
T	355
U	635
W	395
X	149
Y	601
Z	172
AC	0
BD	893
I	0
Summa	12 378

Källa: Landstingsförbundets PM 2003-06-10, tabell 15