

Ref KB 0c

Meningsfull vistelse på asylförläggning

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



National Library
of Sweden

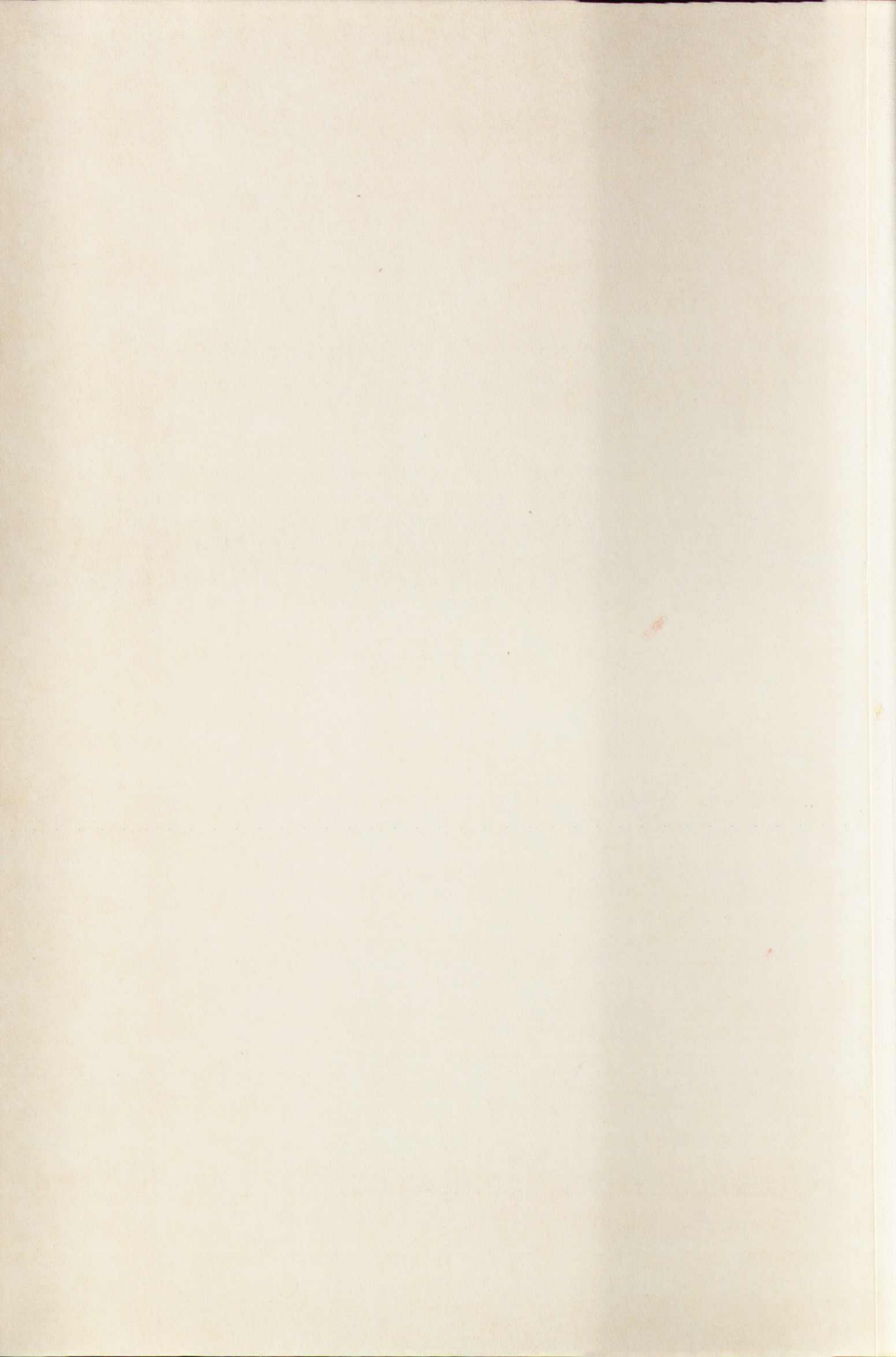
SOU 1992:69

Betänkande av utredningen om
arbete för asylsökande

Meningsfull vistelse på asylförläggning

SOU 1992:69

Betänkande av utredningen om
arbete för asylsökande





Statens offentliga utredningar
1992:69
Kulturdepartementet

Meningsfull vistelse på asylförläggning

Betänkande av utredningen om arbete för asylsökande
Stockholm 1992

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmtorgsgatan 5, Stockholm.

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1992

ISBN 91-38-13110-2
ISSN 0375-250X

**TILL STATSRADET OCH CHEFEN FÖR
KULTURDEPARTEMENTET**

Regeringen bemyndigade den 12 september 1991 statsrådet Maj-Lis Lööw att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att pröva under vilka förutsättningar och på vilka villkor asylsökande bör få arbeta medan de väntar på beslut om uppehållstillstånd och om någon form av temporära arbetstillstånd för asylsökande bör införas. Den 16 september 1991 förordnades jur.dr. Sven-Hugo Ryman som särskild utredare och den 19 september förordnades Anne Baxter som bitr. sekreterare.

Som experter förordnades den 16 september 1991 avdelningsdirektören Gunnel Braméus, arbetsmarknadsstyrelsen, avdelningschefen Lena Häll Eriksson, statens invandrarverk, byråchefen Lars Pahlsson, statens invandrarverk, expeditionschefen Håkan Sandesjö, arbetsmarknadsdepartementet (fr.o.m. den 1 januari 1992 ordförande i utlänningsnämnden), departementssekreteraren Cissi Storck, arbetsmarknadsdepartementet (fr.o.m. den 1 december kulturdepartementet) och hovrättsassessorn Tuula Tikkanen Kihlgren, arbetsmarknadsdepartementet. Genom beslut den 10 februari 1992 förordnades kanslirådet Bengt Ranland, kulturdepartementet som expert.

I och med regeringsskiftet förra året överflyttades den 1 december 1991 invandrarfrågorna från arbetsmarknadsdepartementet till det nybildade kulturdepartementet.

Frågan om arbetstillstånd för asylsökande har efter samråd med utredaren utretts separat inom kulturdepartementet och den 27 maj 1992 lett till ändring i utlänningsförordningen.

Utredningen har, efter anvisning av medel från kulturdepartementet och särskilt tillstånd från datainspektionen låtit inrätta ett personregister för att framställa statistik om arbetslöshetens storlek inom gruppen flyktingar som beviljats asyl jämfört med andra grupper i samhället. Statistiken har tagits fram av arbetsmarknadsstyrelsen och statens invandrarverk.

Utredningen har besökt sju förläggningar för att studera hittillsvarande verksamhet med meningsfull vistelse.

På inbjudan av skogsstyrelsen har utredningen deltagit i ett studiebesök i Norrköping där ett arbetslag invandrare med uppehållstillstånd var sysselsatta med skötsel av naturvårdsobjekt.

Utredningen har haft överläggningar med företrädare för olika myndigheter och organisationer om lämpliga arbetsuppgifter för asylsökande som vistas på förläggning och om formerna för arbetet.

Utredningen har den 4 maj 1992 avgett yttrande över departementspromemorian Arbetstillstånd för asylsökande.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet Meningsfull vistelse på asylförläggning (SOU 1992:69) och har därmed slutfört sitt uppdrag.

Till utredningsförslaget har anslutit sig alla experter utom Tuula Tikkanen Kihlgren som avgett särskilt yttrande.

Stockholm den 1 juli 1992

Sven-Hugo Ryman

/Anne Baxter

INNEHÅLL

Sammanfattning	9
Kommittédirektiv	10
Förslag till lag om arbete för asylsökande som vistas på asylförläggning (1993:)	17
Förslag till förordning om arbete för asylsökande som vistas på asylförläggning (1993:)	19
Förslag till förordning om ändring i förordningen (1988:156) om bistånd åt asylsökande m.fl.	20
Förslag till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)	21
Förslag till lag om ändring av lagen om medbestämmande i arbetslivet (1976:580)	22
1 INLEDNING	23
2 SVENSK FLYKTINGPOLITIK	26
2.1 Grundläggande mål	26
2.2 Invandringsreglerna	27
2.3 Flyktingmottagningen	28
3 UPPEHÅLLS- OCH ARBETSTILLSTÅND	34
3.1 Inledning	34

3.2	Regelverket - allmänt om riktlinjer och lagstiftning	35
3.3	Olika tillståndsformer.....	37
4	BISTÅND ÅT ASYLSÖKANDE M.FL.	40
4.1	Innehållet i gällande författningar	40
4.2	Föreskrifter från invandrarverket	43
5	STATISTISKA UPPGIFTER OM SYSSELSÄTTNINGEN I SVERIGE	45
5.1	Inledning	45
5.2	Hela befolkningen	46
5.3	Utomnordiska invandrare	50
5.4	Invandrare som beviljats asyl	54
6	STATISTISKA UPPGIFTER OM ASYLSÖKANDE	55
6.1	Inledning	55
6.2	Totala antalet asylsökande	55
6.3	Bifalls- och avslagsbeslut	56
6.4	Handläggningstider i asylärenden	57
7	NUVARANDE SYSSELSÄTTNING FÖR ASYLSÖKANDE	59
7.1	Statens invandrarverks riktlinjer för meningsfull vistelse för asylsökande på förläggning	59
7.2	Utvärdering av riktlinjerna	67
7.3	Asarumprojektet	70
7.4	Försöksverksamhet vid förläggningarna i Surahammar och Ramnäs med förslag till system om ersättning till asylsökande	75
8	TIDIGARE FÖRSLAG OM SYSSELSÄTTNING FÖR ASYLSÖKANDE	80
8.1	Arbetsmarknadsstyrelsens förslag år 1990 ..	80
8.2	Förslag från förläggningen i Tenhult	84

8.3	Förslag från förläggningen i Moheda	89
8.4	Förslag från förläggningen i Askersund	91

9 SYNUNKTER FRÅN I SAKEN TILLFRÅGADE

MYNDIGHETER, INSTITUTIONER OCH

ORGANISATIONER

9.1	Inledning	95
9.2	SAF	96
9.3	SAV	97
9.4	Arbetsgivaralliansen	98
9.5	Landstingsförbundet	99
9.6	Stockholms läns landsting	101
9.7	Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO)	104
9.8	Skogsstyrelsen	105
9.9	Statens naturvårdsverk	112
9.10	Riksantikvarieämbetet	112
9.11	Svenska Turistföreningen	114
9.12	Svenska kyrkans församlingsnämnd	114
9.13	Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund	116
9.14	LO	116
9.15	SACO	117
9.16	TCO	118

10 ÖVERVÅGANDEN OCH FÖRSLAG

(ALLMÄN MOTIVERING)

10.1	Utredningsuppdragets innebörd	120
10.2	Uppgifter om de asylsökande	121
10.3	Uppgifter om sysselsättningsläget i landet för olika grupper	122
10.4	Meningsfull vistelse på förläggning	123
10.5	Några utgångspunkter för utredningens förslag	124
10.6	Arbetsuppgifternas allmänna natur och inriktning	127

10.7	Utredningens överläggningar med inbjudna intressenter	129
10.8	Avgränsningsproblem	130
10.9	För asylsökande särskilt lämpade arbetsuppgifter	131
10.10	Arbetsstagarbegreppet; särskild lag om arbete för asylsökande som vistas på förläggning	133
10.11	Författningsändringar i övrigt	137
10.12	Anskaffning av arbete för asylsökande; proceduren och rollfördelningen mellan olika intressenter	138
10.13	Försäkringsskyddet	143
10.14	Frågan om ersättning till de asylsökande för arbetet	145
10.15	Kostnader	150
11	SPECIALMOTIVERING	152
	Särskilt yttrande	165

SAMMANFATTNING

Utredningens förslag innebär en utveckling av den verksamhet för meningsfull vistelse för asylsökande på förläggning som invandrarverket bedrivit de senaste åren. För att en sådan utveckling skall bli möjlig har utredningen bedömt att man måste skapa nya arbetstillfällen utanför förläggningarna för asylsökande på områden som av olika skäl inte utnyttjas av den öppna arbetsmarknaden. Samverkan måste äga rum mellan förläggningarna, berörda lokala fackliga organisationer och länsarbetsnämnden i syfte att få sådana arbetstillfällen till stånd. Utredningen föreslår att verksamheten regleras i en särskild lag, benämnd lagen om arbete för asylsökande som vistas på asyلفörläggning. I lagen slås fast, att arbetet skall godkännas av länsarbetsnämnd, att asylsökande vid arbetets utförande inte skall anses som arbetstagare, att han likväl skall likställas med arbetstagare vid tillämpning av arbetsmiljölagen, att avtal om åtagandet skall träffas mellan invandrarverket och den som tillhandahåller arbetet, att samråd före sådant avtal skall ske med berörd lokal facklig organisation, att asylsökande som utför arbete har rätt till förhöjt dagbidrag och att dagbidraget kan nedsättas för den som utan giltigt skäl avvisar erbjudet arbete. Invandrarverket förutsätts genom försäkring ansvara för arbetsskador, medan den som tillhandahåller arbetet har ansvar enligt arbetsmiljölagen och arbetsgivaransvar enligt skadeståndslagen för skador på tredje man.

KOMMITTÉDIREKTIV

Utredning om arbete för asylsökande

Dir.1991:86

Beslut vid regeringssammanträde 1991-09-12

Statsrådet Maj-Lis Lööv anför.

1. Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att pröva under vilka förutsättningar och på vilka villkor asylsökande bör få arbeta medan de väntar på beslut om uppehållstillstånd. Utredaren skall bl.a. ta ställning till om vissa asylsökande bör undantas från skyldigheten att ha arbetstillstånd eller om någon form av temporära arbetstillstånd för asylsökande bör införas.

2. Frågan om arbete för asylsökande

En asylsökande får enligt gällande regler inte förvärvsarbeta under den tid ansökan om asyl prövas. Denna ordning har under senare år - då handläggningstiderna i asylärenden varit långa - utsatts för kritik. Kritiken har främst tagit fasta på att de asylsökande tvingats till passivitet under väntetiden och att en lång tid av passivitet kan vara mycket destruktiv för individen. Från början aktiva, kompetenta och handlingskraftiga människor kan förlora både initiativförmåga och handlingskraft när de inte får lov att arbeta för sin egen försörjning.

För att motverka passivisering under väntetiden och ge de asylsökande möjlighet att bättre ta till vara och stärka sina resurser har invandrarverket utarbetat riktlinjer för asylsökandes vistelse på förläggning.

Regeringen har redovisat sin bedömning av frågan om arbete och annan verksamhet för asylsökande under väntetiden i propositionen 1990/91:195 om aktiv flykting- och immigrationspolitik m.m. (s. 105 ff.). En viktig utgångspunkt i regeringens bedömning är att bästa sättet att göra väntetiden för asylsökande uthärdlig är att göra den kort. En rad åtgärder har vidtagits i detta syfte.

En annan viktig princip som anges i propositionen är att de arbetstillfällena som finns på den öppna arbetsmarknaden även i fortsättningen i första hand bör tillförsäkras dem som redan är bosatta i Sverige.

Ett starkt skäl mot att införa generella arbetstillstånd för asylsökande är risken att en sådan ordning indirekt skulle kunna bli ett hot mot asylrätten. Möjligheter till arbete med marknadsmässig lön skulle kunna locka fler personer som inte är flyktingar att söka asyl här. Erfarenheterna från länder där asylsökande tillåtits att förvärvsarbeta under väntetiden tyder på detta. En följd skulle kunna bli att vårt mottagnings-system för asylsökande utsattes för mycket starka påfrestningar, vilket ytterst skulle kunna hota de akut skyddsbehövande flyktingarnas rätt att få en snabb och rättssäker prövning av ansökan om asyl.

Sammanfattningsvis är regeringens bedömning i propositionen att de motiv som talar emot en ordning med att tillåta arbete med marknadsmässig lön väger tungt. Samtidigt kan vissa lättnader i det principiella förbu-

det mot arbete under väntetiden vara nödvändiga för att ge asylsökande en meningsfull väntetid. En möjlighet vore att, under betingelser som inte ger upphov till ökad oreglerad invandring, undanta vissa asylsökande från skyldigheten att ha arbetstillstånd. För att en sådan förändring skall kunna genomföras krävs emellertid ytterligare utredning av härmed sammanhängande frågor i bl.a. arbetsrättsligt avseende.

Frågan om arbete för asylsökande har under våren 1991 också behandlats i socialförsäkringsutskottets betänkande 1990/91:SfU13 med anledning av ett antal motionsyrkanden som väckts under den allmänna motionstiden 1991. Utskottet anser i likhet med regeringen att det fortfarande finns starka skäl som talar mot att generellt ge alla asylsökande arbetstillstånd redan vid ankomsten. Utskottet anser emellertid att man skall undersöka möjligheterna att ge asylsökande ett temporärt arbetstillstånd, om handläggningen av deras ansökan tar alltför lång tid hos invandrarverket. Enligt utskottets uppfattning bör man överväga om ett temporärt arbetstillstånd skall kunna ges, så snart invandrarverket kan förutse att verket inte kommer att kunna fatta beslut i ett asylärende inom sex månader. Med hänsyn till frågans komplexitet bedömer utskottet att frågan om temporära arbetstillstånd för asylsökande behöver utredas närmare.

Vad socialförsäkringsutskottet anfört har riksdagen som sin mening gett regeringen tillkänna (rskr. 1990/91:337).

3. Utredningsuppdraget

Utredaren skall - med utgångspunkt i uttalandena i socialförsäkringsutskottets betänkande 1990/91:SfU13 och regeringens bedömning i prop. 1990/91:195 när det gäller verksamhet för asylsökande under väntetiden - pröva under vilka förutsättningar och på vilka villkor asylsökande bör få arbeta medan de väntar på beslut om uppehållstillstånd samt föreslå nödvändiga förändringar av gällande regler. Utredaren skall härvid bl.a. ta ställning till om vissa asylsökande bör undantas från skyldigheten att ha arbetstillstånd eller om någon form av temporära arbetstillstånd för asylsökande bör införas.

Utredaren skall utgå från följande.

1. Det bör inte införas någon generell rätt till arbetstillstånd för asylsökande.
2. Under vistelsen på förläggning bör asylsökande kunna medverka i det praktiska arbetet på förläggningen. Dessutom bör det vara möjligt för en asylsökande att utföra ideellt inriktat arbete utanför förläggningen.
3. Det bör därutöver vara möjligt för en asylsökande att ta annat arbete då den asylsökande får vänta alltför lång tid på invandrarverkets beslut i asylärendet.

Utredaren bör överväga om asylsökande generellt skall ha rätt att ta ett avlönat arbete utanför förläggningen då invandrarverket kan förutse att verket inte kommer att kunna fatta beslut i asylärendet inom en viss tid, t.ex. sex månader.

I sina riktlinjer för meningsfull vistelse för asylsökande på förläggning har invandrarverket redovisat en rad förslag till sysselsättning i det ordinarie arbetet vid en förläggning. Utredaren bör redovisa om det finns någon annan lämplig verksamhet för asylsökande som de i dag inte kan ägna sig åt därför att det krävs arbetstillstånd, men som skulle kunna anordnas om de rättsliga förutsättningarna förändras. Det kan vara såväl ytterligare verksamhet i förläggningarnas regi som annan verksamhet utanför själva förläggningen, t.ex. i samverkan med den kommun där förläggningen ligger eller med frivilligorganisationer på orten.

Utredaren bör bedöma och föreslå vilken ersättning som skall lämnas till asylsökande som utför arbete inom ramen för eller i anslutning till vistelsen på en förläggning. Utredaren bör också bedöma hur ersättning för arbete under väntetiden skall förhålla sig till det ekonomiska bistånd som den asylsökande för närvarande har rätt till enligt lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m.fl.

Ersättningen till asylsökande bör stimulera och motivera de asylsökande att vara aktiva. Samtidigt får inte ersättningen eller verksamheten under väntetiden vara utformad så att den lockar till missbruk av asylrätten. Ersättningen får inte heller öka statens totala kostnader för mottagandet av asylsökande och flyktingar.

Utredaren skall belysa frågor om beskattning och sociala avgifter för asylsökande som utför arbete under väntetiden. Utredaren skall vidare överväga och lämna förslag i fråga om de asylsökandes försäkringsskydd vid sysselsättning under väntetiden.

I den mån det uppkommer andra arbetsrättsliga frågeställningar bör även dessa utredas närmare och förslag lämnas till lösningar.

Utredaren bör i sitt arbete inhämta synpunkter från arbetsmarknadens parter och frivilliga organisationer som är engagerade i mottagandet av flyktingar och asylsökande.

Utredningens arbete skall vara slutfört senast den 30 juni 1992.

I arbetet skall beaktas innehållet i regeringens allmänna kommittédirektiv (dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående förslagets inriktning. Utredaren skall också beakta regeringens direktiv till kommittéer och särskilda utredare angående EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43).

4. Hemställan

Med hänvisning till vad jag anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har ansvar för utlännings- och invandrarfrågor

att tillkalla en särskild utredare - omfattad av kommittéförordningen (1976:119) - med uppdrag att göra en utredning om arbete för asylsökande och

att besluta om sakkunniga, experter samt annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta tionde huvudtitelns anslag A2., Utredningar m.m.

5. Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens övervägan-
den och bifaller hennes hemställan.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

I arbetet skall beaktas jämlikhet i löstjänsten af-
såsom jämlikhet i arbetsförhållanden för kvinnorna
allt som beträffar utredningsarbetet för att kunna
fylla upp. Utredningsarbetet skall i utvärderingen
och i den fortsatta utvärderingen utvärderas
och utvärderas för att kunna fylla upp utrednings-
arbetet för att kunna fylla upp utrednings-
arbetet för att kunna fylla upp utrednings-
arbetet för att kunna fylla upp utrednings-

och för att kunna fylla upp utrednings-
arbetet för att kunna fylla upp utrednings-
arbetet för att kunna fylla upp utrednings-
arbetet för att kunna fylla upp utrednings-
arbetet för att kunna fylla upp utrednings-
arbetet för att kunna fylla upp utrednings-
arbetet för att kunna fylla upp utrednings-
arbetet för att kunna fylla upp utrednings-
arbetet för att kunna fylla upp utrednings-
arbetet för att kunna fylla upp utrednings-

Uträdningar m.m.

Förslag till lag om arbete för asylsökande som vistas på asyلفörläggning (1993:)

Riksdagen föreskriver följande.

1 §

Denna lag gäller asylsökande som åt invandrarverket utför arbete på en av verket eller på dess uppdrag driven asyلفörläggning eller i samförstånd med verket inom eller utom förläggningen åt annan utför arbete som länsarbetsnämnden godkänner.

2 §

Asylsökande som utför arbete enligt denna lag skall inte anses som arbetstagare.

Sådana asylsökande skall dock likställas med arbetstagare vid tillämpning av 2 kap. 1-9 §§, 3 kap. 1-4 och 7-13 §§, 4 kap. 1-4 och 8-10 §§, 5 kap. 1-3 §§ och 7-9 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160). Därvid skall vad i arbetsmiljölagen sägs om arbetsgivare gälla den som driver den verksamhet i vilken arbetet utförs.

3 §

Om asylsökande skall utföra arbete åt annan än invandrarverket skall skriftligt avtal om villkoren för arbetet träffas mellan verket och den som tillhandahåller detta.

Är arbetet reglerat i ett kollektivavtal som slutits av en central arbetstagarorganisation skall, innan avtal träffas som avses i första stycket, samråd äga rum med berörd lokal arbetstagarorganisation eller med centralorganisationen.

4 §

Strider en överenskommelse mellan en asylsökande och den som tillhandahåller arbetet mot ett avtal enligt 3 § första stycket är överenskommelsen ogiltig.

5 §

För arbete enligt denna lag har asylsökande som fyllt 16 år rätt till särskild ersättning. Denna skall likställas med dagbidrag enligt lagen om bistånd åt asylsökande m.fl. (1988:153) och utgå oberoende av om den asylsökande har rätt till sådant bidrag.

För asylsökande som fyllt 18 år och som utan giltigt skäl avvisar erbjudet arbete enligt denna lag får dagbidraget sänkas.

6 §

Det ankommer på regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att fastställa storleken av den särskilda ersättningen och sänkningen av dagbidraget enligt 5 §, att föreskriva villkor för sådana fall och att i övrigt meddela tillämpningsföreskrifter till denna lag.

Förslag till förordning om arbete för asylsökande som vistas på asylförläggning (1993:)

Regeringen föreskriver följande.

1 §

I avtal som anges i 3 § första stycket lagen (1993:) om arbete för asylsökande som vistas på asylförläggning skall föreskrivas att den som tillhandahåller arbete åt asylsökande inte får till denne utge lön eller annan ersättning för arbetet. Vidare skall i ett sådant avtal erinras om att för arbetet gäller skadeståndslagen (1972:207) och de bestämmelser i arbetsmiljölagen som anges i 2 § andra stycket lagen om arbete för asylsökande som vistas på asylförläggning.

2 §

Till asylsökande som fyllt 16 år och som utför arbete enligt lagen om arbete för asylsökande som vistas på asylförläggning skall för varje arbetsdag utgå en med dagbidrag likställd ersättning motsvarande tolv procent av fullt sådant bidrag åt ensamstående vuxen med egen mathållning.

För asylsökande som fyllt 18 år och som utan giltigt skäl avvisar arbete enligt första stycket skall dagbidraget nedsättas med tolv procent.

3 §

Invandrarverket meddelar erforderliga tillämpningsföreskrifter till denna förordning.

**Förslag till förordning om ändring i förordningen
(1988:156) om bistånd åt asylsökande m.fl.**

Regeringen föreskriver att i förordningen (1988:156) om bistånd åt asylsökande m.fl. skall införas en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse.

3 a §

I förordningen (1993:) om arbete för asylsökande som vistas på asylförläggning stadgas om särskild ersättning likställd med dagbidrag åt asylsökande som utför arbete enligt lagen (1993:) i samma ämne liksom om nedsättning av dagbidraget för asylsökande som avvisar ett enligt samma lag erbjudet arbete.

**Förslag till lag om ändring i arbetsmiljölagen
(1977:1160)**

Enligt riksdagens beslut införs i 1 kap. 3 § arbetsmiljölagen ett fjärde stycke av följande lydelse.

1 kap.

3 § Vid tillämpning - - - inom totalförsvaret.

Elever och - - - och 18 §§.

I fall - - - arbetet utförs.

Att vissa av lagens bestämmelser är tillämpliga när asylsökande utför arbete enligt lagen (1993:) om arbete för asylsökande som vistas på asylförläggning framgår av den lagen.

**Förslag till lag om ändring av lagen om medbestämmande
i arbetslivet (1976:580)**

Enligt riksdagens beslut införs i 38 § medbestämmande-
lagen ett fjärde stycke av följande lydelse.

38 § Innan arbetsgivare - - - sådant arbete.

Första stycket - - - verkställer beslut.

Om synnerliga - - - motsvarande tillämpning

Förhandlingsskyldighet enligt första och andra
stycket föreligger inte för arbetsgivare som bere-
der asylsökande arbete enligt lagen om arbete för
asylsökande som vistas på asylförläggning
(1993:).

1 INLEDNING

Utredningen skall pröva under vilka förutsättningar och på vilka villkor asylsökande bör få arbeta medan de väntar på beslut om uppehållstillstånd, om de inte får arbeta på den öppna arbetsmarknaden enligt regeringens beslut den 27 maj 1992 om ändring av utlänningsförordningen. En första uppgift blir då att bestämma innehållet i begreppet asylsökande.

En naturlig utgångspunkt för denna bestämning är 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning - Genèvekonventionen - som Sverige anslutit sig till. Enligt konventionen är vi skyldiga att ge asyl åt den som "i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning" befinner sig utanför sitt hemland och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av hemlandets skydd. Bestämmelser härom finns intagna i 3 kap. utlänningslagen (UtlL).

Bara en mindre del av de asylsökande som under senare år beviljats uppehållstillstånd i Sverige har emellertid fått stanna här med stöd av utlänningslagens skyddsbestämmelser för konventionsflyktingar. En stor majoritet har beviljats tillstånd som de factoflyktingar eller av humanitära skäl. En mindre grupp har fått stanna här som krigsvägrare.

Enligt regler som infördes i utlänningslagen 1976 och som numera också återfinns i 3 kap. gällande utlänningslag (1989:529) har en utlänning rätt till asyl här om han är krigsvägrare eller om han utan att vara flykting inte vill återvända till sitt hemland på grund av

de politiska förhållandena där och kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta. Det är den sistnämnda gruppen som i Sverige kallas för de facto-flyktingar.

Asylrelaterade uppehållstillstånd ges också inom ramen för tillämpningen av en bestämmelse i 2 kap. utlänningslagen, enligt vilken uppehållstillstånd får ges till utlänning som av humanitära skäl bör tillåtas bosätta sig här. Det rör sig här om s.k. politiskt-humanitära uppehållstillstånd. Det är inte fråga om en egentlig skyddsbestämmelse utom om en möjlighet för den tillståndsgivande myndigheten att bevilja uppehållstillstånd när det är påkallat av humanitära skäl. I de flesta fall rör det sig om personer som inte har någon rätt till asyl men som skulle kunna bedömas vara flyktingar enligt Afrikas OAU-konvention från år 1969. Den omfattar personer som tvingats lämna sina hemländer på grund av yttre aggression, ockupation, utländsk dominans eller händelse som allvarligt stör den allmänna ordningen i hela landet eller i en del av detta.

Det finns alltså i dag i verkligheten fyra kategorier som kan få uppehållstillstånd på någon form av asylrelaterade skäl, nämligen

1. konventionsflyktingar (3 kap. 1 § 1 Utll)
2. krigsvägrare (3 kap. 1 § 2 Utll)
3. de factoflyktingar (3 kap. 1 § 3 Utll)
4. flyktingar med politiskt-humanitära skäl (2 kap. 4 § 2 Utll).

Vid sidan av dessa fyra asylrelaterade grupper kan invandrare få uppehållstillstånd av andra orsaker. En person kan beviljas uppehållstillstånd (men inte asyl) av rent humanitära skäl. Inom den s.k. flyktingkvoten

som för närvarande uppgår till 2.000 personer årligen beviljas före avresan till Sverige uppehållstillstånd för människor som befinner sig i en särskilt utsatt situation och uppehållstillstånd brukar regelmässigt ges åt sådana nära anhöriga till en i Sverige bosatt person som makar och ogifta barn under 20 år. Därtill kommer de uppehållstillstånd som i begränsad omfattning beviljas av arbetsmarknadsmässiga skäl och som därmed förutsätter att invandraren kommer att utföra det arbete för vilket uppehållstillstånd ges, som regel arbete av visst kvalificerat slag.

En **asylsökande** kan alltså beskrivas som en person som själv tar sig till Sverige och här anhåller om uppehållstillstånd av politiska skäl. Gruppen asylsökande är i allmänhet avsevärt större än det antal av dem som beviljas asyl.

2 SVENSK FLYKTINGPOLITIK

2.1 Grundläggande mål

Invandrare skall behandlas likvärdigt med svenska medborgare. Denna princip slogs fast av eniga riksdagar åren 1968, 1975 och 1986. Riktlinjerna för invandrarpolitiken kan sammanfattas i tre begrepp: jämlikhet, valfrihet och samverkan.

Jämlikhetsmålet innebär inte bara att invandrarna skall ha samma rättigheter och skyldigheter som den övriga befolkningen utan invandrare och svenskar skall också ha likvärdiga möjligheter att tillgodose sina behov och intressen.

Om man inte kan uppnå detta mål med hjälp av de allmänna åtgärder som står till buds måste särskilda insatser göras.

Valfrihetsmålet innebär att invandrarna skall ha möjlighet att utveckla sitt eget kulturarv inom ramen för de grundläggande normerna i det svenska samhället. Det kräver att vi respekterar varandras identitet och integritet.

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

2.2 Invandringsreglerna

Medborgare i våra nordiska grannländer kan bosätta sig och arbeta i Sverige utan särskilda tillstånd. Medborgare från utomnordiska länder måste ha uppehållstillstånd för att få stanna här mer än tre månader.

Den utomnordiska invandringen domineras av utlänningar som vill förena sig med nära anhöriga som är fast bosatta i Sverige eller som tänker gifta sig eller sammanbo med någon i Sverige fast bosatt person. Upphållstillstånd måste i dessa fall vara klart före inresan till Sverige. Denna **anknytningsinvandring** utgjorde år 1990 59 procent eller 22.000 personer av den totala utomnordiska invandringen.

En annan stor grupp utomnordiska invandrare är de utlänningar som behandlas inom ramen för asylprocessen. Hit hör framför allt de i inledningen beskrivna enskilda utlänningarna som själva sökt sig till Sverige och får uppehållstillstånd på någon form av asylrelaterade skäl men också de utlänningar som överförs kollektivt inom den av regeringen årligen fastställda flyktingkvoten, för närvarande 2.000 personer. Inom flyktingkvoten beviljas uppehållstillstånd före inresan till Sverige. År 1990 utgjorde den sammanlagda asylrelaterade **invandringen** 34 procent eller 12.800 personer av den totala utomnordiska invandringen.

Ett antal utlänningar från utomnordiska länder får uppehållstillstånd av arbetsmarknadsmässiga skäl. Det är här främst fråga om specialister och tjänstemän inom multinationella företag för vilka uppehållstillstånd skall ha beviljats före avresan till Sverige. Denna s.k. **arbetskraftsinvandring** är ytterst ringa. Begränsad är också den invandring som leder till tidsbegränsade

arbetstillstånd på grund av tillfällig arbetsbrist, för internationellt utbyte och för säsongarbeten.

2.3 Flyktingmottagningen

Organiserad och oorganiserad invandring

Den asylrelaterade invandringen till Sverige sker alltså på två sätt. I organiserad form överförs flyktingar hit inom den flyktingkvot som regeringen fastställer varje år och på i förväg beviljade uppehållstillstånd. Även uppehållstillstånd för anhöriga skall ha beviljats före inresan till Sverige. För den oorganiserade invandringen svarar i huvudsak de utlänningar som först efter inresan till Sverige söker uppehållstillstånd i form av asyl. Omkring 27.000 utlänningar ansökte om asyl år 1991. Samma år fick ca 17.300 bifall till sin ansökan.

Stat och kommun i samverkan

Staten och kommunerna svarar i samverkan för mottagningen. Statens invandrarverk är statlig huvudman för mottagning av asylsökande på utredningsslussar och förläggningar liksom för bosättning i kommuner.

Huvuddelen av de asylsökande tas först emot på en utredningssluss och bereds sedan plats på en förläggning. Utredningsslussar finns i Malmö, Mölndal, Upplands-Väsby (Carlslund) och Flen. För närvarande finns 18 fasta förläggningar och ett stort antal tillfälliga.

Invandrarverket är sedan den 1 juli 1989 organiserat i regioner för flyktingmottagandet. De fyra regioner som finns i dag har sina regionkontor i Sundsvall (Region Nord), i Flen (Region Öst), i Göteborg (Region Väst) och i Alvesta (Region Syd). Den centrala förvaltningen är förlagd till Norrköping. Regionkontoren svarar för det direkta samarbetet med kommunerna. De tecknar överenskommelser med kommunerna om ett organiserat flyktingmottagande för ett visst antal personer per år utifrån den planeringsnivå som fastställs av invandrarverket i Norrköping. Varje överenskommelse anger det antal som kommunen planerar att ta emot under överenskommelsens giltighetstid. Eftersom antalet asylsökande i Sverige har ökat betydligt under de senaste fem åren är nästan alla landets kommuner engagerade i dagens mottagning.

Utredningsslussen

Efter ankomsten till Sverige tas det stora flertalet asylsökande emot på någon av de fyra utredningsslussarna, där de får bo under utredningstiden. På utredningsslussen utreds de flesta ansökningarna om uppehållstillstånd. Där finns personal som utreder och beslutar. Syftet med utredningsslussarna är att bereda de asylsökande inkvartering under den första tiden i Sverige och att på dessa få till stånd en snabb och tillförlitlig handläggning av asylärenden.

Enligt de för flyktingpolitiken gällande målen skall grundutredningen inte behöva ta längre tid än två veckor efter ansökan om asyl. I enklare ärenden skall beslut kunna fattas omgående av invandrarverket och i mera komplicerade ärenden senast sex veckor efter färdig utredning. Överklagade ärenden skall kunna avgöras

av den högsta instansen - regeringen eller utlänningsnämnden - inom sex månader efter asylansökningen. De angivna målen har dock inte infriats. Ett inte ringa antal asylsökande vistas alltjämt på förläggning trots att mer än ett år gått sedan de ansökt om asyl.

Under tiden på utredningsslussen får den asylsökande information om gällande rutiner för vistelsen där, om handläggningen av asylansökan och om vad som i övrigt gäller om flyktingmottagandet. De erbjuds också hälsoundersökning.

När utredningen är klar anvisas asylsökande plats på förläggning, om beslut inte fattas i asylärendet. Om uppehållstillstånd beviljats anvisas han tillfällig eller permanent bostad i en kommun eller plats på en förläggning i väntan på bostad. Anvisning av bostad eller plats på förläggning sker i första hand inom regionen.

Asylsökande som reser direkt till en kommun och ansöker om uppehållstillstånd skall av kommunen eller polisen där anvisas plats på utredningssluss. Kommunen kan låta den asylsökande stanna kvar i kommunen och där vänta på beslut om det finns särskilda skäl för detta

Tiden på utredningsslussen skall om möjligt inte vara längre än två till tre veckor.

Förläggningen

Efter tiden på utredningsslussen får den asylsökande flytta till en förläggning i väntan på beslut i asylärendet eller besked om bosättning i en kommun. Vistelsen på förläggningen kan bli långvarig inte bara på

grund av långa handläggningstider utan också därför att det från tid till annan råder bostadsbrist i många kommuner.

På förläggningen bor de asylsökande vanligen i lägenheter och har eget hushåll. Bostaden är kostnadsfri för alla dem som inte har avlönat arbete på den öppna arbetsmarknaden och dagbidrag utgår för att täcka behovet av medel för den dagliga livsföringen. När inkvartering sker i rum utan möjlighet till självhushåll ingår i vistelsen fri mat.

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

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

Verksamheten vid invandrarverkets förläggningar är inriktad på att den enskilde asylsökande tar ansvar för sin dagliga livsföring, att han tilldelas en aktiv roll i skötseln av förläggningen och att han erbjuds aktiviteter så långt detta är möjligt oavsett utgången i asylärendet. Invandrarverket har i överensstämmelse härmed utfärdat **riktlinjer för meningsfull vistelse för asylsökande på förläggning**. Utredningen återkommer till dessa i ett följande kapitel.

Bosättningsorten

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

Målsättningen är att bosättning i kommun skall ske inom sex veckor, vilket är fallet för närvarande.

Anvisning av bostad sker från regionkontoret utifrån kommunens anmälningar om lediga lägenheter och förläggningens underlag om utläningen.

Ekonomiskt bidrag från förläggningen upphör i samband med inflyttningen till kommunen.

Den ökande asylinvandringen och bristen på bostäder har inneburit att nästan alla Sveriges 286 kommuner har tecknat avtal med invandrarverket om att årligen ta emot ett visst antal personer. År 1991 gällde sådana avtal 21.000 personer på förläggningar. Sedan den 1 januari 1991 gäller ett nytt ersättningssystem till kommunerna. Varje kommun skall i samråd med utläningen

upprätta en introduktionsplan som bl.a. bör omfatta svenskundervisning, samhälls-, studie- och arbetslivsorientering, arbete och rehabilitering. Syftet med introduktionsplanen är att ge var och en de nödvändiga förutsättningarna för att kunna leva och verka normalt och självständigt i det svenska samhället.

3 UPPHÅLLS- OCH ARBETSTILLSTÅND

3.1 Inledning

För att en utlänning skall få arbeta i Sverige krävs i princip arbetstillstånd. Undantagna från kravet på tillstånd är medborgare i de övriga nordiska länderna (1 kap. 5 § utlänningslagen). Vissa andra undantag föreskrivs i utlänningsförordningen.

Utländsk arbetskraft i Sverige kan i grova drag delas upp i tre kategorier:

- 1) nordbor,
- 2) utlänningar som i anslutning till asyl- eller anhöriginvandring får arbetstillstånd och
- 3) utlänningar som begär och får tillstånd att arbeta i Sverige permanent eller för kortare perioder.

De två förstnämnda kategorierna omfattar en majoritet av de utlänningar som legalt arbetar i Sverige. Den nordiska arbetsmarknaden är fri och ett uppehållstillstånd som beviljas vid asyl- och anhöriginvandring innefattar normalt en rätt att arbeta (permanent uppehållstillstånd) eller kompletteras utan någon arbetsmarknadsprövning med ett tidsbegränsat arbetstillstånd.

Den tredje kategorin omfattas av ett kontrollsystem grundat på behovet att skydda den svenska arbetsmarknaden. Tillståndsgivningen styrs genom lagstiftning, riktlinjer och etablerad praxis. Flera olika myndigheter är inkopplade tillsammans med arbetsmarknadens parter.

Denna tredje kategori kan i sin tur delas upp i två grupper, dels utlänningar som av arbetsmarknadsskäl får tillstånd att permanent bosätta sig i Sverige (permanent uppehållstillstånd), dels utlänningar som erhåller tillstånd för tidsbegränsade arbeten (tidsbegränsade arbetstillstånd). Den första gruppen som är liten och avgränsad till särskilt kvalificerad arbetskraft täcker terminologiskt begreppet **arbetskraftsinvandring**. Den andra gruppen är väsentligt större. Stora variationer gäller för den i fråga om tillståndskrav, myndighets-hantering m.m.

3.2 Regelverket - allmänt om riktlinjer och lagstiftning

Varken tidigare eller nuvarande utlänningslagstiftning innehåller bestämmelser som närmare reglerar förutsätt-ningarna för att ge eller vägra arbetstillstånd. Vad som gäller i detta hänseende framgår i första hand av de **riktlinjer** som **riksdagen** har lagt fast vid olika tillfällen, främst år 1968 och år 1984.

I **1968 års riktlinjer** angavs att den organiserade ar-betskraftsinvandringen kunde ske antingen genom kollek-tiv överföring eller genom enskild invandring och att den förstnämnda formen borde komma i fråga i första hand. Vid överföringen skulle hänsyn tas till arbets-kraftstillgången i landet och möjligheten att ge arbete åt bl.a. handikappade, äldre och hemarbetande kvinnor. Det skulle vidare undvikas att den utländska arbets-kraften koncentrerades till låglönebranscher. Rekryte-ringen fick heller inte ske på ett sådant sätt att emi-grationsländerna berövades kvalificerad arbetskraft som de själva behövde. Arbetstillstånd skulle få ges bara om lönevillkor och övriga anställningsvillkor var lik-

värdiga med vad som för motsvarande arbete normalt gällde för svensk arbetskraft. Slutligen skulle bostadsfrågan vara löst. Även vid enskild arbetskraftsinvandring skulle ansökningarna prövas med ledning av de angivna riktlinjerna.

I 1984 års riktlinjer erinras om att betydelsen av 1968 års riktlinjer minskat kraftigt i takt med upphörandet av den kollektiva arbetskraftsinvandringen och framför allt genom att arbetskraftsinvandringen avtagit starkt. Det må här framhållas att kollektiv överföring inte skett sedan början av 1970-talet. I dessa riktlinjer betonas också att här i landet bosatta nordbor i första hand bör tillgodoses när arbetstillfällena uppkommer. **Arbetskraftsinvandring** bör därför tillåtas endast i undantagsfall och sedan det genom arbetsförmedlingens aktiva medverkan visat sig att ett uppkommet arbetskraftsbehov inte kan tillgodoses genom arbetskraft som finns i Sverige. Undantag kan ske främst beträffande nyckelfunktioner inom industrin och näringslivet i övrigt.

1968 och 1984 års riktlinjer är i första hand tillämpliga på den renodlade arbetskraftsinvandringen, dvs. utlänningar som av arbetsmarknadsskäl tillåts att permanent bosätta sig i Sverige. Denna invandring är i dag marginell (knappt 200 om året). Riktlinjerna har emellertid betydelse även för övrig tillståndsgivning, och den restriktivitet som rekommenderas återspeglas i de omfattande och detaljerade krav som ställs upp, framför allt i fråga om tidsbegränsade arbetstillstånd som meddelas på grund av tillfällig arbetskraftsbrist i landet.

Riksdagens riktlinjer förutsätter att arbetsmarknadsstyrelsen, i den mån det är möjligt efter hörande av

arbetsmarknadens parter, anger **allmänna riktlinjer** för tillståndsärendenas bedömning med hänsyn till läget på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadens parter skall alltså ha ett visst inflytande på prövningen av arbetstillstånd. Sådana riktlinjer har också utfärdats.

Arbetsmarknadsstyrelsen utfärdar också riktlinjer för tillståndsgivningen i fråga om särskilda yrkeskategorier eller avgränsade projekt. Dessa riktlinjer utformas som s.k. **generella yttranden** efter samråd eller överläggningar med arbetsmarknadens parter.

3.3 Olika tillståndsformer

Det finns två typer av tillstånd för en utlänning för att få arbeta i Sverige, dels **tidsbegränsat arbetstillstånd**, dels **permanent uppehållstillstånd**. Ett tidsbegränsat arbetstillstånd kan man behöva inte innehålla villkor av olika slag, medan det permanenta uppehållstillståndet i sig innefattar en generell rätt att ta anställning i landet.

Permanent uppehållstillstånd meddelas vanligtvis i bifallsärenden som rör asyl- och anhöriginvandring. Inom denna ärendegrupp ges också tidsbegränsade uppehålls- och arbetstillstånd bl.a. i samband med s.k. uppskjuten invandringsprövning. Gemensamt för denna typ av tillståndsgivning är att det inte sker någon arbetsmarknadsprövning.

Permanent uppehållstillstånd beviljas också av arbetsmarknadsskäl inom ramen för den begränsade arbetskraftsinvandringen.

Tidsbegränsade arbetstillstånd är normalt begränsade såväl till tiden som till yrket och viss bestämd arbetsgivare. Olika kriterier gäller för tillstånd som beviljas på grund av tillfällig arbetsbrist, för internationellt utbyte och för säsongsarbeten.

Varken utlänningslagen eller utlänningsförordningen innehåller regler om de närmare förutsättningarna för tillståndsgivningen. Förutom själva tillståndskravet regleras i dessa författningar beslutsbefogenheter och samrådsförfarande.

Beslut om arbetstillstånd meddelas normalt av statens invandrarverk som kan bemyndiga polismyndighet, svensk beskickning, arbetsmarknadsstyrelsen eller länsarbetsnämnd att besluta i vissa fall.

Statens invandrarverk skall i ett ärende om arbetstillstånd samråda med behörig länsarbetsnämnd om inte ansökningen skall avslås. Samråd kan underlåtas om verket följer de riktlinjer (generella yttranden) som arbetsmarknadsstyrelsen har utfärdat. Samråd behövs inte heller i vissa ärenden som rör artister eller utlänningsmed särskilt stark anknytning till landet.

En ansökan om arbetstillstånd får normalt inte beviljas om utlänningsmed befinner sig i Sverige. Enligt huvudregeln skall ansökan ges in till en svensk beskickning i utlänningsmeds hemland. Undantag från denna regel finns, bl.a. för utlänningsmed som har rätt till asyl i Sverige eller som ansöker om asyl och enligt regeringens beslut den 27 maj 1992 om ändring i utlänningsförordningen får ta arbete på den öppna arbetsmarknaden innan asylärendet avgjorts. En ansökan om förlängning av arbetstillstånd får också ske medan utlänningsmed befinner sig i Sverige.

Bevis om arbetstillstånd skall föras in i utlänningens pass eller i en särskild handling.

Bistånd åt asylsökande regleras dels i lagen om bistånd åt asylsökande m.fl. (LBA), dels i förordningen i samma ämne (FBA).

4.1 Innehållet i gällande författningar

Rätt till bistånd

Bistånd lämnas till en utlänning som enligt bestämmelserna om asyl i 3 kap. 1 § utlänningslagen ansöker om uppehållstillstånd (konventionsflykting, krigsvägrare och de factoflykting), om han

- vistas på en förläggning,
- vistas i en kommun där han anvisats plats av invandrarverket,
- vistas tillfälligt i en kommun i väntan på att han anvisas plats på en förläggning eller i en annan kommun eller
- vistas i en kommun som han har stark familjeanknytning till eller andra synnerliga skäl att vistas i.

Även den asylsökandes medföljande barn under 16 år har rätt till bistånd (2 § LBA).

Bistånd lämnas vidare till annan utlänning jämte medföljande barn under 16 år (bl.a. flyktingar med politiskt-humanitära skäl enligt 2 kap. 4 § 2 utlänningslagen) som söker uppehållstillstånd i Sverige och som av särskilda skäl får vistas här medan ansökan prövas (3 § LBA).

Förmåner

Bistånd lämnas i form av kostnadsfri bostad, dagbidrag eller särskilt bidrag (7 § LBA).

En asylsökande som har fått plats på en förläggning har rätt till tillfälligt logi där. Om han har anvisats plats i en kommun har han rätt till tillfälligt logi i en genomgångsbostad i kommunen. Om det finns synnerliga skäl har en asylsökande rätt till annat tillfälligt logi (8 § LBA).

Om den asylsökande behöver det har han rätt till **dagbidrag** som tillförsäkrar honom en skälig levnadsnivå (9 § LBA).

Dagbidraget skall täcka kostnader för livsmedel, kläder, skor, fritidsaktiviteter, hygienartiklar och andra förbrukningsvaror, tidningar och telefon (2 § FBA).

Dagbidraget beräknas i procent av basbeloppet för det aktuella året. Bidrag som lämnas för januari beräknas dock på föregående års basbelopp. Ingår fri mat i in- kvarteringen reduceras dagbidraget.

Följande procentsatser gäller enligt 3 § FBA.

	Med egen mathållning %	Utan egen mathållning %
Ensamstående	85,7	33,1
Sammanboende	75,3	28,1
Barn 0-3 år	48,5	21,8
Barn 4-7 år	56,7	20,1
Barn 8-10 år	49,2	20,1
Barn 11-15 år	58,6	22,9
Barn 16-17 år	66,1	22,9
Hemmavarande vuxen	71,6	24,4

År 1992 uppgick dagbidraget, beräknat efter angivna procenttal på ett basbelopp om 33.700 kronor delat med 365, till följande belopp:

	Med egen mathållning	Utan egen mathållning
Ensamstående	79 kr	31 kr
Sammanboende	70 "	26 "
Barn 0-3 år	45 "	20 "
Barn 4-7 år	52 "	19 "
Barn 8-10 år	45 "	19 "
Barn 11-15 år	54 "	21 "
Barn 16-17 år	61 "	21 "
Hemmavarande vuxen	66 "	23 "

Dagbidraget betalas förskottsvis per månad, om inte särskilda skäl föranleder annat (4 § FBA).

Särskilt bidrag såsom bistånd för särskilda behov lämnas endast om det är nödvändigt för utlänningens livsföring. Bidraget får avse kostnader för vinterkläder, glasögon, kosttillskott, medicin, akut tandvård, handkapputrustning, spädbarnsutrustning och andra hjälpmedel som är nödvändiga för en dräglig livsföring. Särskilt bidrag kan också ges till lokala resor som bedöms som särskilt angelägna (10 § LBA och 5 § FBA).

Ansökan

Den som vill få dagbidrag eller särskilt bidrag måste göra en skriftlig ansökan. Denna skall innehålla en av sökanden underskriven förklaring på heder och samvete att de uppgifter om ekonomiska och personliga förhållanden som lämnas i ansökan är riktiga (6 § FBA).

Beslut

För asylsökande som vistas på förläggning skall biståndet beslutas och lämnas av invandrarverket. För andra asylsökande beslutas och lämnas biståndet av socialnämnden i den kommun där de vistas. Beslut får överklagas till länsrätten endast av den enskilde (4 och 15 §§ LBA).

Övrigt

Rätten till bistånd upphör om den asylsökande inte längre vistas så som föreskrivs i 2 § LBA innan beslut har meddelats om uppehållstillstånd (5 § LBA). Kommun som lämnat bistånd har rätt till ersättning från staten (12 § LBA). Föreskrifter för verkställighet av förordningen om bistånd åt asylsökande m.fl. meddelas av invandrarverket (9 § FBA).

4.2 Föreskrifter från invandrarverket

Invandrarverket har med stöd av 9 § FBA utfärdat olika föreskrifter om handläggningen av ärenden om bistånd åt asylsökande och andra flyktingar som vistas på förläggning. Dessa föreskrifter finns samlade i verkets handbok för förlägningsverksamheten och innehåller bl.a. följande.

Handläggningen skall omfatta ekonomisk utredning, samtal med den enskilde, bedömning av behovet och den enskildes förutsättningar att själv tillgodose detta, information till den enskilde om vad biståndet skall räckta till samt dokumentation och delgivning till den enskilde av meddelat beslut jämte motivering.

Avsikten med lagen och förordningen om bistånd är enligt handboken att skapa ett enhetligt och rättvist biståndssystem men inte att inskränka den enskildes rätt att röra sig fritt och att vistas var han önskar. Som huvudregel gäller emellertid för rätten till bistånd att den enskilde faktiskt bor på förläggningen under den tid han är inskriven där. Härigenom kan målen för flyktingpolitiken nås. Handläggningstiderna kan förkortas till fördel för de asylsökande. Frågan om ett planerat mottagande handlar därför i hög grad om de asylsökandes rättssäkerhet.

När det gäller vilka som har rätt till dagbidrag räknas som ensamstående en person som svarar för eget hushåll, som sammanboende två personer som delar hushåll och är gifta eller sammanboende under äktenskapsliknande former och som hemmavarande vuxen nära anhörig (18 år eller äldre) som ingår i hushållet. Bidraget för barn utgår till vårdnadshavaren.

Dagbidraget reduceras när någon i hushållet får inkomster under förläggningsvistelsen. Som inkomster räknas bl.a. lön, utbildningsbidrag, gåvor och ekonomiska tillgångar som frigjorts i hemlandet.

5 STATISTISKA UPPGIFTER OM SYSSELSÄTTNINGEN I SVERIGE

5.1 Inledning

Utredningen har från arbetskraftsundersökningarna (AKU) tagit fram statistiska uppgifter om sysselsättningen i Sverige åren 1988-1991 för hela befolkningen och för utomnordiska invandrare. Dessutom har utredningen efter tillstånd av datainspektionen tagit fram uppgifter om sysselsättningsläget den 30 april 1992 för dem som beviljats asyl under tiden 1 juli 1989 - 31 december 1991.

Uppgifterna är avsedda att ligga till grund för utredningens bedömningar av behovet att utveckla den verksamhet som invandrarverket driver för att få till stånd meningsfull vistelse för asylsökande på asylförläggningar.

5.2 Hela befolkningen

Befolkningen (folkbokförda/bosatta i Sverige) fördelad efter kön, ålder och arbetskraftsstatus enligt AKU år 1988 (100-tal)

	Befolkning	I arbetskraften			Ej i arbetskraften
		Sysselsatta	Arbetslösa	%	
Båda könen					
16-19 år	4477	2054	66	3,1	2358
20-24	6215	4957	176	3,4	1081
25-54	33814	31006	378	1,2	2429
55-64	8719	5975	98	1,6	2647
16-64	53225	43992	718	1,6	8515
Män					
16-19 år	2293	1007	30	2,9	1255
20-24	3185	2593	89	3,3	503
25-54	17247	16140	199	1,2	908
55-64	4244	3129	50	1,6	1065
16-64	26969	22869	368	1,6	3731
Kvinnor					
16-19 år	2184	1046	36	3,3	1102
20-24	3030	2364	87	3,5	579
25-54	16567	14867	179	1,2	1521
55-64	4475	2846	47	1,6	1581
16-64	26256	21123	349	1,6	4783

Befolkningen (folkbokförda/bosatta i Sverige) fördelad efter kön, ålder och arbetskraftsstatus enligt AKU år 1989 (100-tal)

	Befolkning	I arbetskraften		Arbetslösa %	Ej i arbetskraften
		Syssel-satta			
Båda könen					
16-19 år	4506	2169	69	3,1	2268
20-24	6171	5004	151	2,9	1017
25-54	34319	31617	321	1,0	2381
55-64	8565	5869	73	1,2	2623
16-64	53561	44659	614	1,4	8289
Män					
16-19 år	2307	1076	34	3,1	1197
20-24	3167	2611	80	3,0	476
25-54	17520	16493	161	1,0	866
55-64	4171	3081	37	1,2	1053
16-64	27165	23261	312	1,3	3592
Kvinnor					
16-19 år	2199	1094	35	3,1	1071
20-24	3005	2392	71	2,9	541
25-54	16799	15124	160	1,0	1515
55-64	4394	2788	36	1,3	1570
16-64	26397	21398	302	1,4	4697

Befolkningen (folkbokförda/bosatta i Sverige) fördelad efter kön, ålder och arbetskraftsstatus enligt AKU år 1990 (100-tal)

	Befolkning	I arbetskraften		Ej i arbetskraften	
		Syssel-satta	Arbetslösa %		
Båda könen					
16-19 år	4559	2136	101	4,5	2321
20-24	6053	4857	150	3,0	1046
25-54	34904	32188	358	1,1	2358
55-64	8453	5897	83	1,4	2474
16-64	53969	45078	692	1,5	8199
Män					
16-19 år	2333	1067	46	4,1	1221
20-24	3106	2547	87	3,3	473
25-54	17833	16772	192	1,1	869
55-64	4121	3072	38	1,2	1011
16-64	27393	23458	363	1,5	3574
Kvinnor					
16-19 år	2225	1069	55	4,9	1100
20-24	2947	2312	63	2,7	572
25-54	17071	15416	166	1,1	1490
55-64	4332	2825	45	1,6	1462
16-64	26575	21622	329	1,5	4624

Befolkningen (folkbokförda/bosatta i Sverige) fördelad efter kön, ålder och arbetskraftsstatus enligt AKU år 1991 (100-tal)

	Befolkning	I arbetskraften		Arbetslösa %	Ej i arbetskraften
		Sysselsatta			
Båda könen					
16-19 år	4528	1888	135	6,7	2505
20-24	5952	4496	277	5,8	1178
25-54	35377	32076	689	2,1	2615
55-64	8387	5848	118	2,0	2421
16-64	54243	44304	1220	2,7	8720
Män					
16-19 år	2317	915	66	6,8	1336
20-24	3044	2351	169	6,7	525
25-54	18080	16690	411	2,4	979
55-64	4095	3031	62	2,0	1002
16-64	27536	22987	707	3,0	3842
Kvinnor					
16-19 år	2210	973	68	6,6	1169
20-24	2907	2145	109	4,8	654
25-54	17297	15383	279	1,8	1636
55-64	4292	2817	57	2,0	1419
16-64	26707	21317	512	2,3	4878

5.3 Utomnordiska invandrare

Utländska medborgare¹ med UT fördelade efter kön, ålder och
arbetskraftsstatus enligt AKU år 1988 (100-tal)

	<u>I arbetskraften</u>				Ej i arbets- kraften
	Utländska medb.	Syssel- satta	Arbetslösa %		
Båda könen					
16-19 år	252	97	6	5,8	150
20-24	314	209	14	6,3	91
25-54	2180	1691	63	3,6	427
55-64	252	121	3	2,4	128
16-64	2998	2118	86	3,9	796
därav utom- nordiska medborgare	1615	1036	54	5,0	526
Män					
16-19 år	116	36	2	5,4	79
20-24	152	103	9	8,1	40
25-54	1122	916	34	3,6	172
55-64	129	67	2	2,9	60
16-64	1519	1122	47	4,0	351
därav utom- nordiska medborgare	868	604	33	5,2	231
Kvinnor					
16-19 år	136	61	4	6,2	71
20-24	162	106	5	4,5	51
25-54	1058	774	29	3,6	255
55-64	122	54	0	0,6	68
16-64	1478	995	38	3,7	445
därav utom- nordiska medborgare	747	431	21	4,6	295

¹ Personer som har kvar sitt utländska medborgarskap eller är statslösa.

Utländska medborgare² med UT fördelade efter kön, ålder och
arbetskraftsstatus enligt AKU år 1989 (100-tal)

	I arbetskraften				Ej i arbets- kraften
	Utländska medb.	Syssel- satta	Arbetslösa %		
Båda könen					
16-19 år	270	116	8	6,5	147
20-24	348	240	12	4,8	96
25-54	2325	1803	58	3,1	464
55-64	268	129	4	3,0	134
16-64	3211	2288	82	3,5	841
därav utom- nordiska medborgare	1803	1183	55	4,4	565
Män					
16-19 år	134	53	2	3,6	79
20-24	164	113	7	5,8	44
25-54	1206	982	32	3,2	192
55-64	137	70	3	4,1	64
16-64	1641	1218	44	3,5	379
därav utom- nordiska medborgare	970	685	32	4,5	253
Kvinnor					
16-19 år	136	63	5	7,4	68
20-24	184	127	5	3,8	52
25-54	1119	822	26	3,1	272
55-64	131	59	1	1,6	70
16-64	1570	1071	37	3,3	462
därav utom- nordiska medborgare	833	499	23	4,4	312

² Personer som har kvar sitt utländska medborgarskap eller är statslösa.

Utländska medborgare³ med UT fördelade efter kön, ålder och
arbetskraftsstatus enligt AKU år 1990 (100-tal)

	<u>I arbetskraften</u>				Ej i arbets- kraften
	Utländska medb.	Syssel- satta	Arbetslösa %		
Båda könen					
16-19 år	286	121	15	11,0	150
20-24	389	276	17	5,8	96
25-54	2501	1935	67	3,3	498
55-64	288	144	4	2,7	141
16-64	3464	2476	103	4,0	885
därav utom- nordiska medborgare	2006	1330	68	4,8	607
Män					
16-19 år	147	54	9	14,3	84
20-24	181	134	8	5,6	39
25-54	1304	1057	40	3,6	207
55-64	147	81	2	2,4	64
16-64	1779	1326	59	4,3	394
därav utom- nordiska medborgare	1075	770	39	4,8	266
Kvinnor					
16-19 år	139	67	6	8,2	66
20-24	208	142	9	6,0	57
25-54	1197	878	27	3,0	292
55-64	141	62	2	3,1	76
16-64	1685	1149	44	3,6	491
därav utom- nordiska medborgare	931	561	29	4,9	341

³ Personer som har kvar sitt utländska medborgarskap eller är statslösa.

Utländska medborgare⁴ med UT fördelade efter kön, ålder och
arbetskraftsstatus enligt AKU år 1991 (100-tal)

	Utländska medb.	I arbetskraften		Ej i arbets- kraften	
		Syssel- satta	Arbetslösa %		
Båda könen					
16-19 år	268	95	14	12,9	158
20-24	402	245	30	10,9	127
25-54	2593	1878	117	5,8	599
55-64	304	142	7	4,6	155
16-64	3567	2360	168	6,6	1039
därav utom- nordiska medborgare	2135	1265	118	8,5	752
Män					
16-19 år	134	43	7	13,3	85
20-24	186	121	17	12,6	47
25-54	1347	1016	72	6,6	259
55-64	155	76	4	5,3	74
16-64	1822	1256	100	7,4	465
därav utom- nordiska medborgare	1135	723	72	9,1	340
Kvinnor					
16-19 år	133	52	8	12,7	74
20-24	217	124	13	9,3	80
25-54	1246	861	45	5,0	340
55-64	149	66	3	3,8	81
16-64	1745	1104	68	5,8	574
därav utom- nordiska medborgare	1000	542	46	7,8	412

⁴ Personer som har kvar sitt utländska medborgarskap eller är statslösa.

5.4 Invandrare som beviljats asyl

Under perioden 1 juli 1989 - 31 december 1991 beviljades 21.319 personer i åldern 16-64 år asyl. Av dessa var 9.284 eller 43,5 procent registrerade hos arbetsmarknadsverket den 30 april 1992. Nedan redovisas fördelningen av dessa på olika kategorier.

	Antal	Procent
Arbetslösa	4.848	52,2
Deltidsarbete	152	1,6
Tillfälligt arbete	300	3,2
Stadigvarande arbete	48	0,5
Beredskapsarbete	493	5,3
Särskild inskolnings- plats	11	0,1
AMI	158	1,7
AMU	3.274	35,4
SUMMA	9.284	100,0

6 STATISTISKA UPPGIFTER OM ASYLSÖKANDE

6.1 Inledning

I det följande lämnas uppgifter om antalet asylsökande fördelade efter medborgarskap åren 1988-1991, bifalls- och avslagsprocent i asylärenden åren 1990-1991 och nuvarande handläggningstider i sådana ärenden.

6.2 Totala antalet asylsökande

Antal asylsökande (16-64 år) åren 1988-1991 fördelade efter medborgarskap

Medborgar- skapsland	1988	1989	1990	1991	Summa
Jugoslavien	364	1.295	1.302	8.423	11.384
Iran	3.581	3.128	3.104	821	10.634
Libanon	490	2.135	2.543	262	5.430
Irak	824	1.323	1.417	1.571	5.135
Etiopien	831	1.713	1.665	407	4.616
Rumänien	822	680	2.081	387	3.970
Somalia	81	689	1.922	914	3.606
Bulgarien	40	3.153	211	88	3.492
Statslös	488	827	1.200	360	2.875
Turkiet	622	942	655	271	2.490
Chile	2.077	112	23	76	2.288
Sovjetunionen	117	397	542	903	1.959
Syrien	240	579	744	229	1.792
Polen	426	292	169	882	1.769
Ungern	575	568	120	35	1.298
Okänt					
medborgarskap	377	433	237	63	1.110
Peru	54	188	226	400	868
Bangladesh	210	194	215	182	801
Tjeckoslov F R	111	311	308	29	759
Sri Lanka	35	73	166	211	485
El Salvador	94	73	157	142	466
Uganda	69	92	110	168	439
Nigeria	9	21	179	105	314
Övriga	1.276	1.888	1.980	1.906	7.050
Totalt	13.813	21.106	21.276	18.835	75.030

Anm.:

Enligt den av invandrarverket till regeringen kvartalsvis redovisade statistiken uppgick antalet asylsökande första kvartalet 1992 preliminärt till 4.150 personer, varav 3.182 var jugoslaver. Under tiden juli 1991 - mars 1992 var antalet asylsökande ca 31.500 personer.

6.3 Bifalls- och avslagsbeslut

Utlänningslagens bestämmelser om möjligheterna att avvisa asylsökande vilkas ansökningar bedöms uppenbart sakna grund ändrades med verkan från den 1 juli 1989. Under år 1989 skedde vidare omläggningar i invandrarverkets statistik. Siffror för år 1989 och tidigare som är helt jämförbara med senare år saknas därför.

Nedan redovisas för åren 1990 och 1991 antalet asylsökande samt antalet bifalls- och avvisningsbeslut.

	1990	%	1991	%
Antal asylsökande	40.833		30.608	
Bifall	12.230	43,4	14.522	47,0
Avvisningar	15.922	56,6	20.367	53,0
Avgjorda ärenden, tot.	28.152		38.412	

Som framgår av sammanställningen utgör invandrarverkets avvisningsbeslut ca 55 procent av det totala antalet avgjorda ärenden. Nästan alla överklagar sådana beslut. Med hänsyn till utgången av omprövning i högre instans kan den slutliga avslagsprocenten uppskattas till ca 40 procent.

6.4 Handläggningstider i asylärenden

Det har inte varit möjligt för utredningen att få fram statistik som visar genomsnittliga handläggningstider för asylsökande från tiden för ansökningen om asyl fram till lagakraftvunnet beslut i ärendet. Utredningen redovisar därför i det följande de uppgifter i saken som lämnats i den inom Kulturdepartementet i februari 1992 upprättade promemorian om arbetstillstånd för asylsökande.

Vid årsskiftet 1991/92 väntade mer än 25.000 asylsökande på svar på sina ansökningar, antingen hos invandrarverket eller regeringen (numera utlänningsnämnden). Härtill kommer drygt 5.000 som väntade på polisutredning. De allra flesta, ca 90 %, vistades på någon av invandrarverkets utredningsslussar eller förläggningar. Den genomsnittliga vistelsetiden på invandrarverkets utredningsslussar och förläggningar uppgick till ca 15 månader. På anläggningarna vistades personer som redan beviljats uppehålls- och arbetstillstånd i genomsnitt två månader i väntan på att flytta ut till en bostad i en kommun. Man kan dra slutsatsen att de flesta asylsökande bodde på utredningssluss och förläggning sammanlagt drygt 1 år i väntan på slutligt beslut i sitt ärende.

Väntetiderna hos polisen har under perioden efter den 1 juli 1989 varierat kraftigt mellan olika polisdistrikt men torde i de flesta fall ha uppgått till 6-8 veckor, periodvis dock betydligt längre. Hos invandrarverket har genomsnittstiden varierat mellan 3 och 6 månader och i regeringskansliet har tiden likaså legat mellan 3 och 6 månader. Härtill skall läggas den tid som går åt för delgivning av invandrarverkets beslut och den tid

det tar innan ett överklagande kommer in, uppskattningsvis minst 4 veckor. I de ärenden som överklagats till regeringen efter ett negativt beslut av invandrarverket har den totala väntetiden därför kommit att ligga kring 1-1,5 år. I slutet av år 1991 torde den totala väntetiden normalt ha uppgått till ca 1,5 år främst beroende på längre handläggningstider i regeringskansliet.

Invandrarverket kommer den 1 juli 1992 att ta över utredningsansvaret i asylärenden från polisen. Efter vissa resursförstärkningar under tidigare budgetår räknar verket med att fr.o.m. budgetåret 1992/93 beslut kommer att kunna fattas i 75 % av samtliga asylärenden inom 2 månader från det ärendet kom in till verket.

Invandrarverkets beslut om avvisning och utvisning överklagas fr.o.m. den 1 januari 1992 till den nyinrättade utlänningsnämnden och inte till regeringen. Utlänningsnämnden har tillförts extra resurser för att kunna arbeta av de nuvarande balanserna och kan vidare ha ett mera flexibelt arbetssätt än vad som är möjligt inom regeringskansliet. Nämnden räknar därför med att väsentligt kunna förkorta handläggningstiderna i överklagade ärenden. I slutet av innevarande år skall handläggningstiderna enligt nämndens målsättning ha bringats ned till ca 3 månader. Den totala väntetiden i de ärenden som överklagas skulle därmed bli ca 6 månader.

De beräkningar som föreligger och som innebär kraftigt förkortade handläggningstider bygger på en asylinvandring av ungefär 30.000 personer per år. En ökad asylinvandring innebär oundvikligen längre handläggningstider i vart fall under ett övergångsskede.

7 **NUVARANDE SYSSLSÄTTNING FÖR ASYLSÖKANDE**

7.1 **Statens invandrarverks riktlinjer för meningsfull vistelse för asylsökande på förläggning**

Bakgrund

Utgångspunkten för arbetet med att ta fram riktlinjer för meningsfull vistelse för asylsökande på förläggning har varit behovet av att få en tydligare och bättre struktur på den dagliga tillvaron för asylsökande på förläggning. Nuvarande innehåll i verksamheten behöver utökas både kvalitets- och tidsmässigt för att motverka passivisering under väntetiden och ge de asylsökande möjlighet att bättre ta tillvara och stärka sina resurser.

Ytterligare utgångspunkter i arbetet med riktlinjerna har varit vad som skall känneteckna förläggningarnas arbete med och personalens förhållningssätt gentemot asylsökande och flyktingar. Detta framgår bl.a. i flykting- och invandraravdelningens direktiv för anslagsframställan m.m.

"Vårt arbete skall kännetecknas av att vi handlar med insikt om människans värde och värdighet och med respekt för individen och hennes vilja och förmåga att ta ansvar. Vidare måste vi såväl i ord som handling både företräda och kräva respekt för de grundläggande värderingar som det svenska samhället omfattar.

Till sådana grundläggande värderingar hör tolerans mot oliktankande, värnandet om de demokratiska fri- och rättigheterna samt synen på barnens och kvinnans ställning. Vi visar detta bl.a. genom att:

- o Vi respekterar kulturella skillnader samtidigt som vi kräver respekt för grundläggande svenska

värderingar och låter dessa prägla vårt agerande mot den asylsökande/flyktingen.

- o Vår direktkontakt med den asylsökande/flyktingen kännetecknas av ett professionellt förhållnings-sätt.
- o Vårt stöd till den asylsökande/flyktingen utgår från hans/hennes behov och situation och är fritt från överbeskydd eller överförmynderi.
- o Vår information och vårt budskap till den asylsökande/flyktingen är rakt, tydligt och entydigt".

Detta menar statens invandrarverk (SIV) med meningsfull vistelse för asylsökande

Verksamheten vid invandrarverkets förläggningar inriktas på

att den enskilde asylsökande tar ansvar för sin dagliga livsföring,

att ge honom/henne en aktiv roll i den dagliga skötseln av förläggningen och

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

Detta innebär att nuvarande riktlinjer för förläggningsverksamheten behöver kompletteras och förtydligas på följande sätt:

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

et. Det är viktigt att den asylsökande förstår vikten av att vara tillgänglig för asylärendehantering och att verksamheten i förläggningen främjar detta.

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

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

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

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

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

Målet för den meningsfulla vistelsen skall således vara att "tiden inte skall ha varit bortkastad". Den skall kunna bidra till en snabbare integration, om uppehållstillstånd beviljas i Sverige, men även, så långt som möjligt, vara till gagn för den enskilde, om denne måste återvända till hemlandet/annat land. Vidare har en aktiverad individ lättare att ta in ny och ytterligare information och kunskaper än en individ som sjunkit ner i passivitet. När nu ett flexibelt utbud erbjuds med alternativ till svenskundervisning, finns förutsättningar för ett ökat deltagande i meningsfulla aktiviteter.

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

Genomförandet av de nya riktlinjerna

Vid varje förläggning skall fr.o.m. budgetåret 1991/92 ett fast utbud av sysselsättning erbjudas. Målet under första året är att erbjuda en sysselsättning under minst 4 timmar per dag bestående av sysselsättning inom förläggningens verksamhet eller studier. Denna skall successivt byggas ut till heltidssysselsättning.

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

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

Utbudet av aktiviteter kommer att med nödvändighet variera mellan förläggningar och över tiden. En strävan bör alltid vara att ta tillvara såväl asylsökandes förläggningar som personalens och näringslivet resurser.

Sysselsättning för asylsökande kan bestå av:

- * Medverka under handledning i förläggningens ordinarie arbete - vård av förläggningen.
- * Medverka/ansvara under handledning i förläggningens information om det dagliga livet till nyanlända asylsökande.
- * Att som kulturkompetent person medverka under handledning i förläggningens information ut mot näringslivet.

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

Se vidare Idékatalog, s. 65.

Dessa riktlinjer utgör den senaste versionen, reviderad 1991-05-27

IDÉKATALOG

Studieverksamhet

- konversationssvenska/svenska som andra språk,
- egensjukvård, första hjälpen,
- friskvård - kroppsvård, rökning, droger, alkohol,
- vad händer/pågår i världen, nyhetsinformation, tankar, bakgrund, framtid,
- miljön i världen, bakgrund - hur påverkas vår framtid,
- teknik (reparationer),
- kost och hälsa,
- internationell kokkonst,
- matematik (enkel och avancerad nivå, data),
- kroppsspråk,
- engelska/tyska/franska,
- ADB,
- musik,
- Österland - Västerland,
- trafikknuskap,
- svensk invandringspolitik,
- flyktingströmmar i världen
- migration i världen,
- kulturmöten och konflikter och
- religionsknuskap.

Andra myndigheters fackknuskap är en resurs att ta tillvara t.ex.:

- konsumentrådgivning och information (Konsumentverket) och
- kost och hälsa (Livsmedelsverket).

Delaktighet i förläggnings verksamhet

Att själv ta ansvar för sin tillvaro, att stöttas till att själv ta de kontakter som behövs inom och utanför förläggningsen.

Att under handledning erbjudas sysselsättning i det ordinarie arbetet vid en förläggning. Detta bör kunna ske inom vaktmästeriet, barn- och fritidsverksamheten, lokalvården, yttre miljön, i **vissa fall** inom administrationen, hos handläggarna medverka i information samt stöd till egna landsmän.

Att ansvara för den yttre miljön vid förläggningsen.

Vid information till nyanlända delta i lägenhetspresentationen. Fungera som kontaktperson under den första tiden.

Under handledning underhålla en redaktionsgrupp för framtagning av förläggningstidning/internt informationsblad.

Fritidsgrupp - Under handledning ansvara för det utbud av fritidsaktiviteter som erbjuds. Ansvara för skötsel och underhåll av t.ex. biljardlokal, tidnings-/läsrum, systuga.

Ungdomsgrupp - Under handledning ansvara för och anordna aktiviteter för skolungdom/ungdom.

Kulturaktiviteter**Utemiljö**

Husansvariga - Under handledning av lokalvården deltaga i trappstädning, tvättstugestädning m.m. i trappuppgången.

Teknikverkstadsgrupp - Under handledning deltaga i enkla reparationer av material, som kollektivt används inom förläggningen. T.ex. reparation av barnvagnar, hushållsföremål, möbler m.m.

Övrigt

Deltaga i verksamhet anordnad av frivilligorganisationer, t.ex. caféverksamhet, second-hand shop.

7.2 Utvärdering av riktlinjerna

Invandrarverket har på utredningens begäran utvärderat verksamheten med meningsfull vistelse för asylsökande på förläggning under första kvartalet 1992. Här följer en redogörelse för resultatet av utvärderingen.

Under kvartalet uppmättes vid förläggningarna ett genomsnitt där 40 procent av alla vuxna asylsökande var i sysselsättning fyra timmar per arbetsdag.

Aktiviteterna omfattade

1. Medverkan i förläggningsarbete/skötsel av förläggningen, information till nyanlända landsmän, information till närsamhället, ledning/organisering av caféverksamhet, barn/ungdomsverksamhet, kvinnoverksamhet m.m.

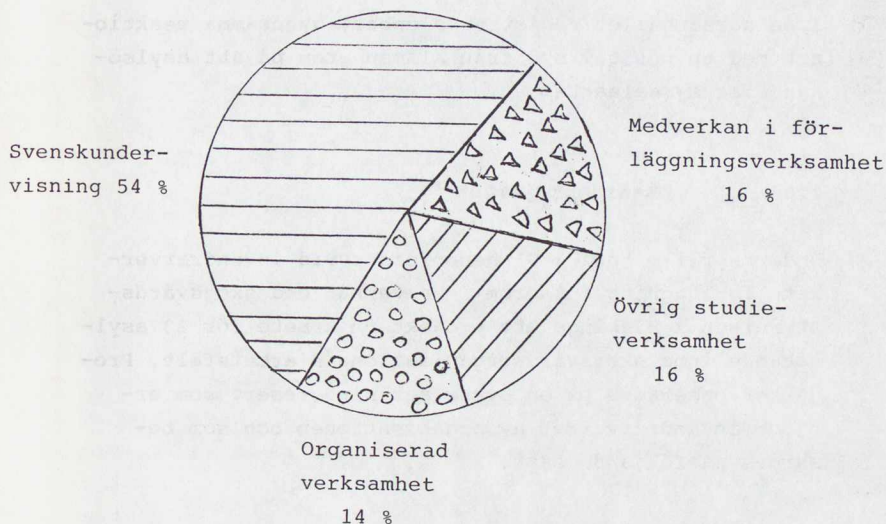
2. Svenskundervisning, t.ex. vardagssvenska, konversationssvenska.
3. Organiserad verksamhet inom och utom förläggningen i samarbete med t.ex. organisationer, föreningar, enskilda och kommuner. Såsom sysselsättningsplatser/arbetslivsorientering på olika arbetsplatser, bl.a. vid bondgårdar, förskolor, äldreomsorg inom kommunal förvaltning, operation dagsverke, t.ex. skogsplantering, olika sysselsättningsobjekt hos småföretag och privatpersoner, second handbutiker i samarbete med organisationer.
4. Övrig studieverksamhet som bedrivs av studieförbund eller annan anordnare eller som erbjuds inom förläggningen av personal eller asylsökande. Som exempel kan nämnas engelska, data, matematik, friskvårdsgrupper, hemspråk och trafikkunskap.

Kommentarer

Av de 40 procent som deltog i sysselsättningen var andelen män och kvinnor relativt likartad inom de olika aktiviteterna. Andelen var i genomsnitt 66 procent män och 34 procent kvinnor.

Organiserad verksamhet inom och utom förläggningen var den aktivitet som i genomsnitt sysselsatte flest män. För kvinnorna hade medverkan i förläggningsarbetet störst deltagarantal i genomsnitt. Högsta deltagarantalet för både män och kvinnor redovisades under aktiviteten svenskundervisning.

Antalet studietimmar på olika aktiviteter fördelades i genomsnitt på sätt som följande diagram visar.



En ökning av deltagande i meningsfull vistelse pågår och innehållet har på många håll blivit alltmer varierat och "just meningsfullt". Många förläggningar visar stor kreativitet och personalen gör stora insatser.

Mycket pekar på att de asylsökande mår bättre av att delta i sysselsättning. De som medverkar i någon aktivitet upplever den totala tillvaron på förläggningen som positivare än andra, något som ofta leder till att självkänslan återupprättas. Även mindre belastning på sjukvården kan märkas.

Svenskundervisning är fortfarande en attraktiv aktivitet men även utåtriktade sysselsättningar stimulerar till högt deltagande.

Från närsamhället registreras enbart gynnsamma reaktioner med en positiv syn från allmänheten på att asylsökande är sysselsatta.

7.3 Asarumprojektet

Under april - juni 1991 genomfördes vid invandrarverkets förläggning i Asarum i samverkan med skogsvårdsstyrelsen i Blekinge ett projekt om arbete för 23 asylsökande inom skogsvårdsorganisationens arbetsfält. Projektet baserades på en sysselsättningsreserv som erbjöds invandrarverket av organisationen och som beskrevs på följande sätt.

Projektbeskrivning

Inom skogsvårdsorganisationernas arbetsfält finns ett stort antal angelägna sysselsättningsområden som inte är konkurrensutsatta. All verksamhet inom natur-, landskaps- och fornvårdssektorn är beroende av att medel ur olika anslag ställs till förfogande för bedrivande av verksamhet.

Förslag till verksamheter:

* Vård av naturreservat

- slätter
- röjning
- risbränning

- stängsling
- markstädning

* Landskapsvård

- restaurering av hagmarker
- floravård
- faunavård
- markstädning
- vård av vistelseytor
- strandstädning

* Fornvård

- vård av fasta fornlämningar
- vård av kulturlandskapet.

Sysselsättningsreserven inom dessa områden är så stor att verksamhet kan bedrivas under en lång tid framöver.

I anslutning till aktuell typ av objekt kan ett informations- och utbildningspass läggas in. På ett naturligt sätt kan man då informera om vår historia, kultur, natur, allemansrätt samt vår lagstiftning inom dessa områden.

Ingen av ovanstående verksamheter utförs i dag av ordinarie arbetskraft, varför någon störning på arbetsmarknaden ej kommer att uppstå. Skogsvårdsorganisationen kan med mycket kort varsel stå som ansvarig för verksamheterna och har sedan länge väl fungerande kontakter med berörda fackmyndigheter.

Projektets syfte

Det grundläggande syftet med projektet var att invandrarverket och skogsvårdsstyrelsen gemensamt utarbetade

och prövade ett aktivitetsprogram som kunde göra vistelsen vid förläggning mera meningsfull för den asylsökande än vad invandrarverket självt kunde erbjuda. Programmet skulle göra det möjligt för den asylsökande - utan att bryta mot förbudet att lönearbeta eller på annat sätt försörja sig - göra nytta för sig och indirekt bidra till sin försörjning som samhället genom invandrarverket ansvarade för. En förutsättning för samarbetet mellan invandrarverket och skogsvårdsstyrelsen var att inga ekonomiska vinstintressen skulle förekomma. Skogsvårdsstyrelsen ansvarade fullt ut för sysselsättningsobjekten i den meningen att juridiska synpunkter och samförstånd med arbetsmarknadens parter blev tillgodosedda. Projektet syftade vidare till att befrämja positiva attityder hos befolkningen på orten, framför allt genom lämpliga val av sysselsättningsobjekt.

Organisation

Projektet leddes av en styrgrupp vid invandrarverkets regionkontor Syd med övergripande ansvar för utveckling av åtgärder och metoder. I styrgruppen ingick företrädare för invandrarverket och skogsstyrelsen. En arbetsgrupp vid förläggningen ledde och planerade det dagliga arbetet och svarade för uppföljning och dokumentation. Arbetsgruppen bestod av förläggningsschefen, chefen för skogsvårdsstyrelsen i Blekinge och en instruktör däriifrån samt en av förläggningens handläggare.

Kostnader

Skogsvårdsstyrelsen uppskattade sina kostnader för att sysselsätta en grupp om sju personer på heltid till

4.000 kr. om dagen, inklusive instruktör/ledare. Invandrarverket skulle för egen del inte ha några andra kostnader än för medverkan av redan anställd personal men skulle slutgiltigt stå för skogsvårdsstyrelsens kostnader. Någon ersättning till de i projektet deltagande asylsökande skulle inte utgå utöver sedvanligt bistånd.

Genomförande och utvärdering

Verksamheten bedrevs enligt den av skogsvårdsorganisationen erbjudna sysselsättningsreserven. Inom området vård av naturreservat förekom röjning, strandstädning, stigmarkeringar och iordningställande i övrigt av naturreservatet Eriksbergs stränder. Naturminnet "Tararps jättegrytor" röjdes och avstädades. Jättegrytorna tömdes på vatten och sedan åratat tillbaka upplagrat löv och annat växtavfall. När det gällde landskapsvård skedde röjning och strandstädning vid Kofsanabb väster om Karlshamn. Motsvarande åtgärder vidtogs vid Köpegårda öster om Karlshamn. Inom fornvården röjdes och avstädades fornborgen Korpaberget så att den kunde göras tillgänglig för allmänheten.

De asylsökande delades in i grupper som sysselsattes i ett eller flera för- eller eftermiddagspass i veckan. Förmiddagspasset varade från kl. 7.00 till 11.00 och eftermiddagspasset från kl. 12.00 till 16.00. Tolkar anlätades bara vid den förberedande informationen. I den löpande verksamheten användes svenska, engelska och kroppsspråk. Instruktören hade fått en veckas utbildning i invandrarkunskap med tyngdpunkten förlagd till kommunikationsproblem.

I anslutning till arbetenas genomförande informerade skogsvårdsstyrelsens instruktör om naturvårdslagen, fornminneslagen och allemansrätten.

Intervjuer med de i projektet deltagande asylsökande visade att dessa var genomgående positiva till detta och att närvaron varit mycket hög under projekttiden. I projektet i övrigt engagerade parter - såsom förvaltare av naturreservat, natur- och kulturvårdsenheter och länsmuseum - ställde sig mycket välvilliga till projektet och hjälpte till med anskaffande av lämpliga objekt. Inte vid något tillfälle under projektets gång ifrågasattes verksamheten av någon utomstående. Lokalpressen gjorde vid ett tillfälle ett stort reportage om verksamheten, något som gav ett positivt gensvar från allmänheten. Arbetsmarknadens parter hade inga invändningar. Den för projektet upprättade budgeten med en beräknad kostnad om 4.000 kr. per dag visade sig hålla.

Styrgruppens slutsatser av projektet och förslag till fortsatt verksamhet

Projektet har visat att meningsfull sysselsättning av arbetsliknande karaktär kan bedrivas på uppdragsbasis utan konflikt med gällande lagstiftning och utan system för tillfälliga arbetstillstånd. Vidare har projektet visat att rätt kompetens ger kvalitativt goda resultat inom respektive sakområden och att kompetenser inom skilda sakområden ger samordningsvinster genom klart definierade förutsättningar för samverkan.

Invandrarverket och skogsvårdsstyrelserna föreslås sammankalla möte på central nivå med representanter från Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Arbetsmarknadsstyrelsen m.fl. för att ta ställning till en fort-

satt och utvidgad verksamhet. Vidare föreslås en gemensam framställan till regeringen om anvisning av särskilda medel direkt till Invandrarverket i syfte att underlätta den budgettekniska hanteringen och undvika konflikter med reglerna för arbetstillstånd. Slutligen föreslås att en central styrgrupp bildas inför en eventuell fortsättning i större skala och att den med fördel kopplas till den kommande utredningen om arbete för asylsökande.

7.4 **Försöksverksamhet vid förläggningarna i Surahammar och Ramnäs med förslag till system om ersättning till asylsökande**

Bakgrund

Surahammars kommun består av tätorterna Surahammar, Ramnäs och Virsbo. Kommunen har industriell struktur med tyngdpunkt på de bruk som har dominerat orterna sedan 100-tals år.

Kommunen genomgick en större strukturomvandling för tiotalet år sedan, vilket har bidragit till att kommunen är mindre konjunkturkänslig i dag. Arbetslösheten i kommunen var i början av år 1992 den lägsta i hela Västmanland, dvs. 2,7 procent var öppet arbetslösa och omkring 6 procent var föremål för arbetsmarknadsåtgärder.

Kommunen har en lång tradition i att ta emot invandrare och flyktingar. Ramnäs har i olika skeenden under efterkrigstiden varit en förläggningssort.

I kommunen finns i dag två helstatliga förläggningar, i Surahammar och i Ramnäs. Avståndet mellan förläggningarna är ca 10 km. Organisatoriskt är förläggningarna helt självständiga.

På förläggningarna finns totalt 550 platser, fördelade med 350 i Surahammar och 200 i Ramnäs. Sett till befolkningsunderlaget i tätorterna uppgår de asylsökande till ca 5 procent av befolkningen.

Meningsfull sysselsättning

Förläggningarna driver meningsfull sysselsättning dels i egen regi, s.k. självförvaltning, dels i samarbete med Komvux. Genom avtal förbinder sig Komvux att erbjuda sysselsättningsplatser utanför förläggningen. De flesta externa sysselsättningar har karaktären av beredskaps-/praktikplatser. Komvux svarar för att alla sysselsättningar sker i samförstånd med fackliga organisationer och arbetsmarknadsmyndigheter. De olika praktikplatser som var tillsatta den 22 januari 1922 redovisas på s. 79.

Sysselsättningen sker i två etapper. Först erbjuds den asylsökande svenskundervisning, s.k. bassvenska, med 250 undervisningstimmar. Därefter erbjuds vederbörande praktisk sysselsättning.

Trots det stora antalet asylsökande i kommunen har det varit möjligt att erbjuda sysselsättningar till alla som önskar delta.

De praktiska sysselsättningarna ute i samhället har gett stora opinionsmässiga vinster. Allmänheten har lättare att acceptera de asylsökande och att även se

dem som en resurs. På grund av sysselsättningarnas beskaffenhet ses inte de asylsökande som inkräktare på arbetsmarknaden. Massmedia har visat stort intresse och har gett verksamheten mycket, uteslutande positivt utrymme i både press och regionala TV-sändningar.

Ersättning

En koppling mellan ersättning och prestation är enligt förläggningarnas bedömning en förutsättning för en fungerande verksamhet, och förläggningarna anser att följande ersättningssystem bör övervägas av utredningen. Tanken är att med sysselsättning efterlikna ett vanligt arbetsförhållande som ger lön efter utförd prestation. Nivån skulle kunna ligga på 1.000 kr. för fjorton dagar. Normalt avgår för en löntagare ca 30 procent av lönen till boendekostnader. Tanken i projektet är densamma. Av de 1.000 kronorna avgår 700 kr. för boendekostnader på förläggningen. Tillsammans med dagbidrag utgör 700 kr. omkring 30 procent av den totala "inkomsten". Nettoinkomsten för den asylsökande blir ca 20 kr. om dagen när denne deltar i sysselsättningen.

De som inte kan erbjudas sysselsättning på grund av brist på platser eller andra legitima skäl såsom handikapp och dylikt kvarstår med dagbidrag och stöd i nuvarande form.

De som inte vill delta i sysselsättning eller som inte skött sina åtaganden i fråga om närvaro straffar ut sig ur systemet för en tid av en månad varje gång. Under denna månad utgår normala förmåner med undantag av dagbidraget som reduceras med 10 kr. om dagen. Reduceringen motsvarar den del av dagbidraget som är avsett för

fritidssysselsättningar m.m. och är inte avgörande för uppehållet.

Projektet vill dessutom stimulera jämställdhet beträffande olika typer av sysselsättningar. Därför utgår samma ersättning för alla sysselsättningar utan hänsyn till kön.

Undervisningen i bassvenska är inte ersättningsgrundande. Också detta speglar de normala förhållandena i samhället.

Bruttokostnaderna beräknas uppgå till ca 700.000 kr. per budgetår.

De besparingar som kan förutses gäller bl.a. sjukvårdskostnader, fritidskostnader, underhållskostnader, tolkkostnader, särskilda bidrag och minskad skadegörelse. Förläggningens möjligheter att reglera ersättningsanspråk ökar avsevärt.

I projektplanen nämnda sysselsättningar avser reella sysselsättningar. Således ingår i ersättningsystemet inte normal barnpassning, hobbyverksamhet eller andra aktiviteter som ingår i det normala levnadsmönstret.

Tillsatta praktikplatser den 22 januari 1992

PRAKTIKUPPGIFT	ANTAL	PRAKTIKPLATS
Offentlig förvaltning		
Barnskötarbiträde	1	Kommunal förskola
Resurslärare	4	Grundskola
Kontorsarbete	2	Skolexpedition
Kontorsarbete	1	Fritidsförvaltning
Kontorsarbete	1	Bibliotek

Ideella organisationer

Snickeri/grovarbete	4	Ridklubb
Montering diskbänks- detaljer	13	Idrottsklubb
Terminalarbete	8	Idrottsklubb

Privat näringsliv

Snickeri/djurskötsel	5	Lantbruksföretag
Skogsarb./slyröjning	7	Bostadsföretag
Skogsarb./slyröjning	4	Entreprenadfirma
Hårfrisörska	1	Damfrisering
Affärsbiträde	1	Livsmedelsbutik
Svetsarbete	2	Åkare
Plåtslageri	3	Åkare
Lagerarbete	4	Tryckeri/reklam
Lagerarbete	1	Bygg/trähandel

8 TIDIGARE FÖRSLAG OM SYSSELSÄTTNING FÖR ASYLSÖKANDE

Här redovisas dels ett förslag år 1990 från arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) om arbete för asylsökande, dels hur några av invandrarverkets förläggningar tänkt sig att kunna utveckla meningsfull vistelse där för asylsökande.

8.1 Arbetsmarknadsstyrelsens förslag år 1990

I regleringsbrevet till AMS för budgetåret 1989/90 uppdrog regeringen åt AMS att redovisa förslag kring olika former av arbete eller sysselsättning för asylsökande. Efter att ha redovisat vissa uppgifter om asylinvandringen under senare delen av 1980-talet lämnade AMS följande förslag.

* Tillfälligt arbete

Asylsökande flyktingar bör under kortare period kunna arbeta med säsongsbetonade arbeten inom trädgårdsnäring, turism etc.

I stället för att under bärsäsong och semesterperiod bevilja tillfälliga arbetstillstånd till utomnordiska medborgare för arbete inom trädgårdsnäringen och semestervikariat bör den arbetskraftsresurs som de asylsökande utgör tillåtas utföra den typen av arbete och även andra av tillfällig karaktär. Arbetsförmedlingen skall samråda med arbetsmarknadens parter och förläggningsschef om vad som skall vara lämpliga säsongsbetonade arbeten och/eller semestervikariat. Då asylsökande efter anvisning från arbetsförmedlingen anställs i ett

företag bör anvisningen utgöra tillfälligt arbetstillstånd.

Arbetsförmedlingen ansvarar för att anvisningen följs upp var fjärde vecka. Tillfälligt arbetstillstånd gäller enbart det av förmedlingen anvisade arbetet.

*** Tillfälliga särskilda beredskapsarbeten**

Asylsökande som vistas på invandrarverkets förläggningar bör genom arbetsförmedlingens försorg kunna beredas beredskapsarbete. Länsarbetsnämnden bör få i uppdrag att i samarbete med de lokala parterna på arbetsmarknaden ta fram objekt som är lämpliga som beredskapsarbete för asylsökande. Beredskapsarbetet bör vara så utformat att det går att förena med besök hos myndigheter, studier i svenska och aktiviteter som är nödvändiga i invandrarverkets utredningsarbete. De lokala parterna och länsarbetsnämnden bör efter samråd med invandrarverkets regionkontor fastställa en objektplan för beredskapsarbete för asylsökande.

Arbetsförmedlingen bör efter samråd med förläggningsschef besluta om anvisning till beredskapsarbete för enskilda asylsökande. Ett beslut om placering i beredskapsarbete betraktas som ett tillfälligt arbetstillstånd begränsat till det av förmedlingen anvisade arbetet. Anvisningen bör omprövas var fjärde vecka.

Förslaget innebär således att arbetsförmedlingen blir beslutande i fråga om det tillfälliga arbetstillståndet. Med en sådan rutin finns det förutsättningar för en kort handläggningstid samtidigt som arbetsmarknadens parter ges möjlighet till delaktighet i beslutet.

Beredskapsarbeten skall vara statliga, kommunala och landstingskommunala.

För att stimulera kommunerna att anordna lämpliga beredskapsarbeten föreslår AMS att det skall finnas möjlighet att lämna bidrag upp till 90 procent av kostnaderna. I detta syfte att stärka den enskilda flyktingen och underlätta kommunikation med arbetskamrater och förståelse av skyddsföreskrifter, introduktion etc. bör arbetsplatstolkar utbildas i samarbete mellan AMS och parterna på arbetsmarknaden.

Lön och övriga anställningsvillkor utgår enligt avtal och betalas ut av arbetsgivaren. Lönen kommer således att räknas som skattepliktig inkomst och bör samordnas med dagbidrag, boendekostnad och andra tjänster som utgår för asylsökande som vistas på förläggning. Reducering av dagbidraget bör kunna göras veckovis. De praktiska formerna för detta bör AMS och invandrarverket utforma gemensamt. Formerna för inbetalning av skatt bör utredas närmare av AMS, invandrarverket och riksskatteverket.

Det blir arbetsförmedlingens uppgift att informera den asylsökande om hur beredskapsarbete fungerar. Det skall vara en tillfällig arbetsmarknadspolitisk insats i avvaktan på ett bifall eller avslag på ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd. När en flykting har fått bifall på sin ansökan får traditionella arbetsmarknadspolitiska åtgärder sättas in. Om den asylsökande får avslag på sin ansökan upphör beredskapsarbetet. Det förhållandet att en asylsökande fått tidsbegränsat beredskapsarbete får inte påverka myndigheternas bedömning huruvida uppehålls- och arbetstillstånd skall beviljas eller avslås.

I anslutning till förslaget gav AMS följande uppgifter under rubriken **OMFATTNING - RÄKNEEXEMPEL.**

Av de 18.000 personer som nu finns på förläggningar runt om i landet och väntar på beslut är uppskattningsvis ca 10.000 i åldern 20-64 år. Om 2.000 av dessa asylsökande skulle sysselsättas i säsongsbetonade arbeten skulle det behövas 4.000 beredskapsarbetsplatser för de övriga 8.000. Hälften skulle finnas inom statliga och hälften inom kommunala beredskapsarbeten. Statens dagsverkskostnader för beredskapsarbete budgetåret 1989/90 var i genomsnitt 908 kr. för statliga beredskapsarbeten och med 90 procent bidrag skulle det vara 760 kr. för kommunala beredskapsarbeten. Varje beredskapsarbetsplats skulle kosta 180.000 kr. och det totala medelsbehovet skulle då bli 720 milj. kr. Den statsfinansiella nettokostnaden blir emellertid betydligt lägre.

Genomsnittskostnaden för en ensamstående flykting på förläggning är ca 400 kr. per dygn, inklusive dagbidraget, som är 70 kr. Månadskostnaden är således 12.000 kr. per flykting.

Om en asylsökande sysselsätts i beredskapsarbete på halvtid och då får en lön på ca 6.000 kr. per månad går en del tillbaka till samhället i form av skatt och ersättning för boendekostnader och andra tjänster. Samhällets skatteinkomster ökar såväl direkt som indirekt. Flyktingen får möjlighet att ha ett större eget ansvar för sin ekonomi som inkomsttagare i stället för bidragstagare. Hänsyn skall tas till socialtjänstlagens normer för eventuell utfyllnad med socialbidrag.

Den stora vinsten bör bli att flyktingar genom att varva arbete och utbildning lär sig svenska snabbare, nå-

got som underlättar för dem att få ett arbete. Språket är det som oftast anförs som skäl till att en flykting inte anställs. Ett arbete ger människor identitet och självkänsla.

Mycket stora statsfinansiella vinster finns att hämta i en förkortning av tiden innan en flykting kommer i arbete. Bortfallet av socialbidrag och de statsfinansiella intäkterna av flyktingens förvärvsarbete - skatteintäkter och sociala avgifter - ger en statsfinansiell vinst för varje månad i förvärvsarbete på 11.500 kr. enligt beräkningar hösten 1989.

8.2 Förslag från förläggningen i Tenhult

Studieplatser

Studieplatser är ett samlingsbegrepp för de olika aktiviteter som en asylsökande kan erbjudas utanför förläggningen. Det kan vara olika typer av aktiviteter, exempelvis plats på bondgårdar, operation dagsverke hos privatpersoner men också mer ifrågasatta och omdiskuterade platser inom äldreomsorgen, barnomsorgen, bibliotek m.m. Att handskas med studieplatser är svårt från flera aspekter. Det är viktigt att slå fast att en studieplats inte i något fall får ersätta fast anställd personal.

Det får inte heller vara frågan om att en studieplats får utnyttjas som en form av svart arbetskraft. Den tredje viktiga aspekten är att den asylsökande måste ha klart för sig att man inte kan påverka frågan om uppehållstillstånd genom att vara ute på en studieplats. Tanken med en studieplats är att den skall ses som ett

komplement till svenskundervisningen där man på ett naturligt sätt har möjlighet att praktiskt öva språket och att samtidigt få en inblick i hur det svenska samhället fungerar. Det är alltså frågan om ett ömsesidigt givande och tagande mellan asylsökande och den som erbjuder studieplatsen.

Att vara ute på en studieplats är bra för den asylsökande. Det ställer krav på att man håller tider, har en fungerande relation till samhället och är beredd att ta ansvar. Detta är en av de viktigaste påverkbara faktorerna för att en asylsökande skall kunna bibehålla egenvärdet.

Samtliga asylsökande som har deltagit på studieplatser har bekräftat denna uppfattning. Det står utom allt tvivel att närsamhället påverkas i en positiv riktning när man får se att de asylsökande deltar på olika studieplatser. Det finns flera exempel där studieplatser bidragit till ökad förståelse mellan asylsökande och svenskar.

Svårigheten med studieplatser är främst gränsdragningen mellan vad som är lagligt och olagligt. Några grundregler kan formuleras på följande sätt:

- * En studieplats får inte ersätta vanlig arbetskraft.
- * En studieplats kan vara godkänd om den asylsökande tillsammans med ordinarie arbetskraft utför en syssla, exempelvis på en bondgård eller i ett familjedaghem.
- * En studieplats kan vara ett komplement till en redan befintlig organisation, där organisationen aldrig har haft eller kommer att ha anställd personal. Exempel

på en sådan studieplats är stöd till boende på ålderdomshem i form av samtal och promenader.

Det är viktigt att förläggningen regelbundet följer verksamheten genom täta kontakter med studieplatserna. Avvikelser från förläggningsens policy får inte ske.

Sammanfattningsvis är strävan med förläggningsens studieplatser att de asylsökande skall leva ett så normalt liv som förläggningsvistelsen tillåter. Detta innebär krav på anpassningsförmåga till det svenska samhället, förmåga att kunna kommunicera på svenska och att i övrigt kunna fungera på en studieplats med de krav på tider och ansvar som dessa ställer.

Syfte

Meningsfull vistelse skall bedrivas i olika former med målsättningen att gränsen för vad som är lagligt om möjligt klarläggs.

Kännetecken

- * ersättning skall utgå till förläggningen,
- * en del av projektet skall omfatta legoarbete som utförs på berört företag,
- * den andra delen av projektet skall omfatta betalt arbete inom en sektor där personal normalt ej anställs.

Långsiktigt mål - 1993-01-01

Lagstiftningen ändras så att ersättning får utgå för det arbete de asylsökande utför.

Närsamhället accepterar att meningsfull vistelse bedrivs i form av betalt arbete.

Kortsiktigt mål - 1992-06-30

Ett antal av förläggnings vuxna är sysselsatta med arbete för vilket ersättning utgår till förläggnings.

Närsamhället är väl informerat om bakgrund m.m. till det pågående projektet.

AktiviteterLegotillverkning

Ett par företag har visat sig positiva till att anlita asylsökande för legoarbete. Båda företagen är belägna utanför Tenhult. Som förutsättning har gällt att företagen själva svarar för att de asylsökande kan ta sig till arbetsplatsen antingen genom att köpa busskort eller genom att hämtas på förläggnings.

Uppfödning av slaktsvin

Uppfödning av slaktsvin pågår tre km utanför Tenhult på en bondgård. Ägaren har behov av hjälp men har inte råd att anställa folk. Han är beredd att sysselsätta ett antal asylsökande i verksamheten mot en ersättning av

20 kr. i timmen till varje asylsökande. Ersättningen skall utbetalas till förläggningen. I detta fall finns således möjlighet att låta asylsökande arbeta inom ett område där de inte kommer att "ta arbetstillfällen" från svensk arbetskraft.

Allmänt

Förläggningsens uppfattning är att ersättning för det utförda arbetet inte skall tillfalla den asylsökande utan förläggningen. Tanken med att företaget ersätter den asylsökande som sedan får ett avdrag på dagbidraget innebär endast ekonomiska transfereringar utan reell effekt. Förläggningen anser att det är bättre att försöka motivera de asylsökande till att utföra arbete utan penningersättning. De har ju därmed en reell möjlighet att "få betala tillbaka" till det svenska samhället en del av den förmån som själva rätten till asylprövning innebär.

Organisation

Handläggaren på aktivitetshuset svarar för alla praktiska åtgärder i samband med projektet, allt från uttagning av asylsökande till avtal med företagen.

Förläggningschefen svarar för information till närshället och övriga berörda intressenter.

Rapportering

Handläggaren rapporterar varje vecka till förläggningschefen hur projektet fortskrider.

Förläggningsschefen rapporterar månadsvis i samband med övrig rapportering om meningsfull vistelse till regionchefen hur projektet fortskrider.

8.3 Förslag från förläggningen i Moheda

Syfte

Att under förläggningstvisten erbjuda den asylsökande meningsfull vistelse i form av legotillverkning, så att den enskilde upplever vistelsen meningsfull oavsett utgången i asylärendet.

Att legotillverkningen på sikt ses som en möjlighet att minska statens kostnader för förläggningsverksamheten och göra den enskilde mindre bidragsberoende.

Mål till 1992-06-30

Att ha slutit avtal med åtminstone två företag beträffande legotillverkning (i första hand på orten).

Att minst tio procent av de asylsökande deltar och upplever legotillverkningen positivt.

Att verksamheten på kort sikt är ekonomiskt självbärande men på längre sikt går med vinst.

Aktiviteter

Sex företag har efter telefonsamtal visat sig positiva till "projekt legotillverkning". I fem av de aktuella

företagen sker tillverkningen i förläggningens lokaler eller i speciell inhyrd lokal i grannskapet. Tillverkningen vid det sjätte företaget förutsätter dagliga transporter, då det är beläget fem km från Moheda. De sex företagens arbetsuppgifter kan kortfattat beskrivas enligt följande:

1. Förfärdigande av kapsyler
2. Förpackning av leksaker
3. Förpacknings- och enklare monteringsarbeten, finmekanik
- 4-5. Förpacknings- och enklare monteringsarbeten av elprodukter
6. Tillverkning av alla sorters träemballage, bl.a. engångspallar till SJ.

Organisation

En tjänsteman som ansvarar för kontakter, samarbete och avtalsskrivning med berörda företag. Samme tjänsteman ansvarar dessutom för uträkning av den s.k. flitpengen.

Ersättning

En flitpeng baserad på beting, motsvarande i genomsnitt 20 kr. per timme. Hälften av denna ersättning tillfaller förläggningen såsom betalning för lokaler, administrativt arbete, enklare verktyg och dylikt. Den andra hälften tillfaller den asylsökande, alltså ca 10 kr. i timmen, i form av en flitpeng utöver det ordinarie dagbidraget och den fria bostaden. Arbetsdagen delas upp i skift så att varje enskild asylsökande ges möjlighet till fyra timmars arbetsdag. Kostnaderna för transporter och specialverktyg står respektive företag för.

Projekt Legotillverkning förutsätter att snabbt beslut fattas, så att start kan ske under januari 1992. Så snart positivt beslut erhålles kontaktas två av de berörda företagen för ett formellt upprättande av avtal. Legotillverkningen fortlöper så under det första halvåret 1992. Av förläggnings och de två berörda företagen görs under juni månad en gemensam utvärdering av projektet, vilken presenteras för regionchefen senast den 20 juni 1992. Denna bör sedermera ligga till grund för ett beslut om permanentande av legotillverkningen, så att den kan utökas och såsom en naturlig del ingå i förläggningsverksamheten.

8.4 Förslag från förläggningsen i Askersund

Syfte

Vi på förläggningsen i Askersund vill för invandrarverkets räkning bedriva försöksverksamhet inom förläggningsverksamheten i syfte att:

- o Efterlikna normala levnadsvillkor under väntetiden
- o Genomföra system för arbete och studier
- o Få ett bättre och effektivare mottagande
- o Sänka kostnaderna för mottagandet
- o Integrera de asylsökande i det vanliga samhället.

Kännetecken

Försöksverksamheten skall kännetecknas av att:

- o Vi har stor förståelse för de asylsökande och arbetar med en human inställning

- o Vi ställer krav på de asylsökande
- o Vi arbetar på ett kostnadsmedvetet sätt.

Verksamhet

- o Minimera väntetiderna på slussen. Ett mål är att man snabbt skall komma till sin rätta förläggning. Slussen skall endast genomföra en placering som skall grunda sig på var man i Sverige har någon typ av släkt m.m. Detta bör kunna ordnas med ett data-system; syftet är att man skall undvika förläggningsbyten. Inget hotellboende.
- o Förläggningarna genomför hälsokontroll med den sjukvårdspersonal som finns på förläggningarna i dag.
- o Handläggarna på förläggningarna genomför asylutredningen, utbildning behövs, SIV skall dessutom ändå överta utredningsansvaret.
- o Större antal fasta förläggningar med längre avtalstider. På varje fast förläggning skall man dessutom bygga upp möjlighet till snabb utbyggnad, via moduler som snabbt sätts upp för 100 boende på varje plats. Stor vinst att ha fungerande organisation och inarbetad personal på plats.
- o Minskad stelbenthet över regiongränserna, stor vinst med att rätt flykting kommer på rätt plats.
- o Ökade kunskaper hos de asylsökande om det svenska samhället.
- o Minskade psyk- och sjukvårdskostnader.

- o Att kunna bedriva förläggningsverksamheten mer bolagsinriktat. Möjlighet att skriva lokala avtal m.m.

Aktiviteter

Vi skall genomföra ett helt nytt ekonomiskt ersättningssystem som går ut på:

- o Ett behovsprövat grundbelopp som grundar sig på vad man i dag får som matnorm, ytterligare en del som skall täcka bl.a. hälso- och sjukvårdskostnader plus något som kan betecknas som hyresbidrag.
- o Till detta grundbelopp kan man lägga en tilläggserättning som grundar sig på det antal timmar som den sökande är delaktig i arbete eller studier.
- o En typ av jobbexpo skall finnas på förläggningen där alla kan hitta ett arbete eller en utbildning. Denna kan exempelvis vara i tvåveckorsperioder.
- o Exempel på arbeten: Reparationslag, städning, gräsklippning, snickra och måla, snöskottning, starta någon typ av tillverkningsindustri m.m.
- o Annan verksamhet av olika slag: Barnverksamhet, sy-stuga, hemspråksundervisning.
- o Studier: Svenska, engelska, data, matematik, svets- och mekanutbildning.
- o Den asylsökande skall betala hyra för sin säng för att lära att man har andra utgifter än bara för mat. Ersättningen bör ligga på ca 500 kr. per månad

för en säng. För att klara detta får man ett hyresbidrag.

- o När den asylsökande uppsöker sjukvården får han som alla andra betala patientavgift. Ett liknande system finns i Norge där kostnaderna sjunkit kraftigt. Man söker inte sjukvård om det absolut inte är nödvändigt, eftersom det inte är gratis.
- o Konsultera kvalificerad personal vid samtliga avtalsskrivningar.

9 **SYNPUNKTER FRÅN I SAKEN TILLFRÅGADE MYN-
DIGHETER, INSTITUTIONER OCH ORGANISATIONER**

9.1 **Inledning**

Utredningen har i mars och april 1992 haft överläggningar med olika myndigheter och organisationer om skilda delar av utredningsförslaget. Till grund för överläggningarna låg en inbjudan, där utredningen beskrev sitt huvudsakliga uppdrag som uppgiften att söka skapa arbetstillfällen för asylsökande främst på områden som av olika skäl inte utnyttjas av den öppna arbetsmarknaden. Utredningen anförde vidare om uppdraget, att det bör ankomma på varje asyflörläggning att i samarbete med länsarbetsnämnd eller arbetsförmedling söka nå överenskommelse med offentliga och privata arbetsgivare om att bereda lämpliga arbeten för asylsökande i anslutning till förläggningen. Ersättningen för arbetet till den asylsökande var tänkt att rymmas inom dagbidraget och den anlitate arbetsgivaren skulle kunna bidra till de ökade kostnaderna som beräknades bli förhållandevis låga. Innan ett här aktuellt arbete godkändes av länsarbetsnämnd förutsattes samråd ha ägt rum med berörd lokal fackorganisation.

Inbjudan översändes till Sveriges arbetsgivareförening (SAF), Statens arbetsgivarverk (SAV), Arbetsgivaralliansen, Företagarnas Riksorganisation, Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Stockholms läns landsting, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO), Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Röda Korset, Svenska Kyrkans Centralstyrelse, Svenska Turistföreningen, Sveriges Riksidrottsförbund, Landsorganisationen (LO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO) och Tjänstemännens Centralorganisation

(TCO). Dessutom inbjöds till överläggningarna Samarbetsorganet för invandrar- och flyktingorganisationer i Sverige (SOF), Eritreanska Riksförbundet, Kurdiska Riksförbundet och Palestinska arbetarförbundet. Alla de inbjudna har deltagit i överläggningarna utom Företagarnas riksorganisation, Riksidrottsförbundet, Eritreanska riksförbundet och Palestinska arbetarförbundet. Följande myndigheter och organisationer har sammanfattat sina synpunkter skriftligen till utredningen och därvid anfört följande.

9.2 SAF

SAF välkomnar initiativet att söka bereda de asylsökande meningsfull sysselsättning medan de väntar på uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Detta har redan tidigare framförts som ett önskemål från arbetsgivar- sidan. Hade möjligheter härtill funnits vid den senaste högkonjunkturen hade många invandrare kunnat integreras på ett snabbare sätt.

Det är svårt att bedöma hur stora möjligheterna är att i företag finna uppgifter som inte utnyttjas av den öppna arbetsmarknaden. SAF hyser förhoppningen att man vid lokala överläggningar i saken skall kunna hitta lämpliga lösningar.

Det uppkommer emellertid problem när det gäller de legala möjligheterna att låta människor finnas och utföra sysslor på en arbetsplats utan att bli betraktade som arbetstagare. Det måste klart uttalas att arbetsgivaren inte skall betala lön eller annan ersättning till de asylsökande.

9.3

SAV

SAV är positivt till att asylsökande skall kunna ges möjlighet till meningsfull sysselsättning. Sådan sysselsättning bör också kunna gälla arbete utanför förläggningen. De arbetsuppgifter som erbjuds skall emellertid ligga vid sidan av de uppgifter som utförs av myndighetens ordinarie personal men samtidigt uppfattas som meningsfulla.

Inom vissa statliga myndigheter kan det finnas goda möjligheter att ge asylsökande meningsfulla arbetsuppgifter medan det inom andra inte finns sådana förutsättningar. Varje myndighet måste själv få avgöra om man kan erbjuda lämpliga arbeten och ingå överenskommelse med invandrarverket.

SAV anser att det är angeläget att det inte föreligger några oklarheter i fråga om de asylsökandes arbetsrättsliga ställning. Det får inte råda någon tveksamhet om att det i dessa fall inte är fråga om ett anställningsförhållande utan att sysselsättningen är jämförbar med den som erbjuds inom flyktingförläggningen.

Någon särskild ersättning utöver dagbidraget bör inte betalas till den asylsökande. Frågan om myndigheten skall få ersättning för de extra kostnader som kan uppstå i samband med att en asylsökande bereds arbete där bör lösas från fall till fall inom ramen för överenskommelsen mellan invandrarverket och myndigheten. Det är angeläget med ett enkelt administrativt förfarande för att öka benägenheten hos myndigheterna att medverka till att finna lämpliga sysselsättningar.

9.4 Arbetsgivaralliansen

Arbetsgivaralliansen biträder till fullo utredningens arbete med att skapa förutsättningar för att asylsökande skall beredas en så meningsfull vistelse som möjligt i avvaktan på beslut. Att skapa sysselsättning inom arbetslivet för asylsökande stöter av naturliga skäl på en rad problem. Hit hör bl.a. det nuvarande arbetsmarknadsläget, arbetsrättsliga och avtalsmässiga hinder och frågan om ersättningen för arbetet.

Enligt alliansens bedömning kan den som ställer upp med sysselsättningsobjekt för asylsökande inte vara arbetsgivare i juridisk mening. Arbetsgivaransvaret måste ligga på invandrarverket. Härmed uppkommer emellertid andra problem. Om den som tillhandahåller arbetet håller med kompetent arbetsledning måste man ställa frågan var det slutliga arbetsgivaransvaret skall ligga. Det ekonomiska skadeståndsansvaret kan invandrarverket klara av genom försäkring. Däremot är det straffrättsliga personansvaret under ett sådant förhållande oklart. Ett likartat problem finns i handikapputredningen, där förslag finns om att en handikappad skall vara arbetsgivare för sin personliga assistent. Alliansens klara uppfattning är att den aktuella formen av sysselsättning inte får betraktas som arbete ur lönesynpunkt men att detta inte hindrar lämpliga överenskommelser mellan invandrarverket och den som tillhandahåller arbete.

Alliansen tar inte ställning till om den nuvarande arbetslagstiftningen behöver ändras. Lagen om anställningsskydd (LAS) kan inte föranleda några problem, då det inte blir fråga om anställningar på vilka lagen är tillämplig. Däremot måste klarläggas i vilken utsträckning medbestämmandelagens (MBL:s) förhandlingsregler skall gälla, däribland 38 och 39 §§. Arbetsmiljölagen

bör inte resa andra hinder än som följer av vad som sagts tidigare om arbetsgivaransvaret.

Som arbetsgivarorganisation har alliansen inga möjligheter att vara med om och ta fram lämpliga arbetsobjekt. Om arbetsgivaren är medlem hos alliansen kan alliansen biträda med arbetsrättslig rådgivning och i erforderlig omfattning med kontakter med arbetstagarorganisationer.

Vid sina kontakter med medlemsföretagen kan alliansen framhålla att dessa bör ställa sig positiva till att det skapas förutsättningar för att den tilltänkta verksamheten kan komma i gång. Som exempel på lämpliga arbetsuppgifter vill alliansen nämna skogsvård inom domänverkets områden, skötsel av tomtmarker vid folkhögskolor, arbeten på föreningsägda anläggningar och ideellt arbete av olika slag.

9.5 Landstingsförbundet

Landstingsförbundet anser liksom Svenska Kommunförbundet att det är viktigt att få fram en arbetsrättslig reglering av arbetsuppgifter som avser asylsökande på flyktingförläggningar. Lön- och anställningsvillkor får hanteras lokalt i landstingen, varvid landstingsförbundet anser att LAS, Allmänna bestämmelser (AB), Beredskapsarbetsavtalet (BEA) etc. inte skall gälla.

I likhet med kommunförbundet anser landstingsförbundet att frågan om ersättning för arbetsledning och utförda arbetsuppgifter måste lösas med medel från staten, t.ex. i form av stimulansbidrag. Landstingens nuvarande ekonomi med ett lagstiftat skattestopp åren 1991 och 1992 medger inga ytterligare personalkostnader för ar-

betsledning och för särskilda arbetsuppgifter. Landstingen har minskat sina verksamheter och i vissa fall varslat om uppsägning av personal på grund av det ekonomiska läget. Inom en rad landsting råder anställningsstopp sedan några år. Under år 1991 minskade antalet anställda i landstingen med ca 10.000 personer och som en följd av ÅDEL-reformen överfördes vid årsskiftet 1991/92 omkring 65.000 anställda från landstingen till kommunerna.

Landstingsförbundet avser att informera sina medlemmar - landstingen och de tre landstingsfria kommunerna Göteborg, Malmö och Gotland med sina sjukvårdsförvaltningar - om förslaget att ge asylsökande på invandrarverkets förläggningar möjligheter att arbeta med vissa arbetsuppgifter. Enligt landstingsförbundets mening är det varje medlem som fattar beslut om att erbjuda arbetsuppgifter för asylsökande. Arbetstillstånd, projekt och praktiktillfällen får arbetas fram lokalt mellan sjukvårdsförvaltning eller vårdcentral och invandrarverkets förläggningar om denna form av arbete medges vid ändrad lagstiftning.

Landstingsförbundet finner det positivt att sådana arbetsuppgifter tas fram lokalt för att underlätta för de asylsökande att få någon form av meningsfull sysselsättning i avvaktan på beslut i asylärendet. Enligt förbundets mening kan arbetsuppgifter bidra till att asylsökande integreras i olika verksamheter, vilket även bör bidra till att främlingsfientligheten minskar och att kunskapen om de asylsökandes situation ökar.

9.6 Stockholms läns landsting

Landstinget har under många år berett arbete för arbetssökande som haft svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Detta har skett bl.a. med hjälp av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder, såsom beredskapsarbeten, ungdomsåtgärder och anställning med lönebidrag. För att bereda invandrare tillträde till arbetsmarknaden har främst beredskapsarbeten utnyttjats. Landstinget har också i särskilda invandrarprojekt satsat på att varva beredskapsarbete med utbildning, framför allt i svenska. Vidare har landstinget i projekt direkt riktade till särskilda invandrargrupper samarbetat med andra myndigheter och organisationer med mycket gott resultat.

Landstinget har dessutom under år 1991 haft överläggningar med Stockholms stads flyktingmottagning om möjligheterna för invandrare/flyktingar som läser svenska att varva studierna med praktikarbete på landstingets arbetsplatser. Vid tiden för dessa diskussioner rådde brist på arbetskraft inom landstinget och de arbetsplatser som fick förfrågningar ställde sig mycket positiva. Sedan dess har arbetsmarknaden kraftigt försämrats och konkurrensen om arbetstillfällena hårdnat, varför det torde vara svårare i dag att hitta lämpliga arbetsuppgifter än tidigare.

I princip är uppfattningen inom landstinget som är en av länets största arbetsgivare att man vill bidra till möjligheterna att få fram lämplig sysselsättning för asylsökande liksom för flyktingar och invandrare. Detta förutsätter naturligtvis att frågorna om arbetsrätt, arbetsgivaransvar och finansiering kan lösas.

Tänkbara uppgifter/arbetsområden

Stockholms läns landstings arbetsområde består till största delen av vårdarbete: sjukvård, tandvård och omsorgsvård. I landstingskoncernen ingår även Storstockholms lokaltrafik, Waxholmsbolaget, Locum AB, Länsbyggen AB, Skärgårdsstiftelsen m.m.

För att kunna arbeta inom vården bör man behärska svenska språket eftersom risken för missförstånd och därmed sammanhängande olyckor är alltför stor om man inte talar och förstår svenska. Att hitta arbetsuppgifter inom vårdområdet ställer sig därför för asylsökande med i stort sett inga som helst svenskkunskaper nära nog omöjligt.

Landstinget har emellertid goda erfarenheter av skogs- vårdarbete med beredskapsarbetare, vilket skulle kunna vara ett tänkbart alternativ för asylsökande. Beredskapsarbete i lag har även tillämpats inom SL, där ungdomar har åkt runt och städat, klistrat upp tidtabeller vid busshållplatser m.m. Båda dessa alternativ kräver en hel- eller deltidsanställd arbetsledare. Inom kök och städ har man lång erfarenhet av att arbeta med invandrare med mindre bra språkkunskaper och eventuellt kunde man bereda plats för någon asylsökande där. Landstinget äger vidare många fastigheter och markområden som kräver underhåll och skötsel och troligen skulle man också inom detta område kunna finna lämpliga uppgifter för asylsökande.

Övrigt

Reglerna vad beträffar begreppet arbetstagar/arbetsgivare och därmed sammanhängande arbetsrättslagstiftning

bör vara klargjorda innan ytterligare beslut fattas i frågan. Den som tillhandahåller arbetsuppgifter bör ha ett mycket nära samarbete med ansvariga på förläggningen. Arbetsförmedling och fackliga organisationer skall ha godkänt arbetsuppgifterna. Asylsökande som arbetar bör inte få ersättning utöver dagbidraget. De arbetsuppgifter som kräver kostnad för arbetsledare och kanske också utrustnings- och transportkostnader kan komma att bli svåra att finansiera.

Sammanfattning

Arbetsmarknadssituationen i länet är för närvarande oerhört besvärlig. Detta i kombination med omstruktureringar och besparingskrav inom landstinget har medfört övertalighet och risk för varsel även bland landstingets personal.

Det är därför av stor betydelse att de asylsökande inte konkurrerar med arbetssökande på den öppna arbetsmarknaden. Sysselsättningen för de asylsökande måste alltså ligga utanför landstingets reguljära verksamhet, vilket naturligtvis försvårar möjligheterna att finna lämpliga uppgifter.

Som en av länets största arbetsgivare vill Stockholms läns landsting emellertid uttrycka en vilja att så långt som möjligt bidra till sysselsättningen i länet och detta gäller även flyktingar och asylsökande.

Under förutsättning att frågorna kring arbetsrättslagstiftningen, arbetsgivaransvaret och finansieringen kan lösas bör det finnas möjligheter att i begränsad omfattning hitta lämplig sysselsättning för asylsökande.

9.7 Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO)

SABO är de allmännyttiga bostadsföretagens intresseorganisation. SABO har ca 320 medlemsföretag. Det finns många förläggningar i SABO-företagen. På förläggningarna bor dels asylsökande, dels flyktingar som väntar på kommunplacering.

SABO ser det som naturligt och positivt att asylsökande får möjlighet att arbeta under utredningstiden. I avvaktan på beslut i asylärendet måste den sökande stå till förfogande för utredningar och dylikt. Det kan således inte bli fråga om arbetsuppgifter som måste utföras av ordinarie personal i företagen.

I bostadsområdena finns det många arbetsuppgifter som behöver göras och som ordinarie personal i nuvarande kostnadsläge inte hinner med. Om det i samma område finns en förläggning där de boende inte har något meningsfullt att göra samtidigt som det finns arbetsuppgifter som inte blir utförda, vad vore då naturligare än att låta asylsökande vara verksamma där.

Asylsökande är oftast fullvuxna människor med förmåga att ta hand om sig själva. Många har teoretiska och praktiska kunskaper. Genom att ta reda på dessa kunskaper och om möjligt tillåta de asylsökande att vara verksamma inom områden där deras erfarenheter kan tas till vara skapas också möjligheter till kulturmöten kring arbetsuppgifter. Möten som kan vara ömsesidigt utvecklande och öka förståelsen mellan människor.

Under utredningstiden är det invandrarverket som har ansvaret för den asylsökande. En av utredningens huvud-

frågor är att lösa frågan om arbetsgivaransvar med hänsyn till gällande arbetslagstiftning.

Ur SABO:s synvinkel är det viktigt att ledningen av arbetet - vad som skall göras och hur - finns hos SABO-företaget. När lagstiftningsfrågan är löst kunde ett lämpligt sätt att gå vidare vara att invandrarverket och SABO gemensamt ställer sig bakom en rekommendation där man talar om hur frågor som ersättningar, arbetstider, arbetsledning etc. kan lösas. Rekommendationen kan sedan vara grund för lokala avtal/överenskommelser mellan respektive förläggning och SABO-företag.

För att röja väg och skynda på processen vore det bra om man kunde hitta någon plats där man efter överenskommelse med lokala fackliga organisationer kunde starta försöksverksamhet.

9.8 Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen är ett centralt ämbetsverk under jordbruksdepartementet och chefsmyndighet för skogsvårdsstyrelserna (SVS). Myndigheten verkar för att skogens tillstånd och avkastning svarar mot den politik som regering och riksdag har beslutat. Varje skogsvårdsstyrelse skall följa skogsbrukets tillstånd inom sitt område och arbeta för en ändamålsenlig utveckling av skogsnäringen. Detta sker i form av myndighetsutövning som finansieras av staten och genom uppdragsverksamhet. Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna bildar tillsammans skogsvårdsorganisationen (SVO).

Uppdragsverksamheten

Knappt 70 procent av SVO:s intäkter kommer från uppdragsverksamheten. Volyymmässigt dominerar här de på uppdrag av AMS sedan år 1958 anordnade skogliga beredskapsarbetena. Dessa omsätter årligen ca 350 milj. kr., varav en stor del utgörs av arbetslöner. Under senare år har denna verksamhet breddats inom området arbets träning och rehabilitering för bl.a. handikappade och kommunplacerade flyktingar (Projektet Arisona). Andra betydande uppdragsverksamheter är produktion och försäljning av plantor och frön, förvaltning av naturvårdsobjekt, skogsbruksplanläggning, utsyning av rotstående skog och utbildning.

Beredskapsverksamheten

Under budgetåret 1990/91 utfördes 160.000 dagsverken inom skogsvård (röjning, gallring, plantering m.m.), 27.500 dagsverken inom naturvård och drygt 11.000 inom fornvård.

För **skogsvårdsarbetena** betalar skogsägaren en marknads- mässig ersättning (intressentandel) som motsvarar 35 procent av den totala kostnaden. Resterande del täcks via statsbidrag från AMS.

För **naturvårdsarbetena** utgör ersättningen från naturvårdsintressena drygt 600.000 kr., vilket är mindre än två procent av totala kostnaden. Ersättningen kommer i sin helhet från länsstyrelsernas anslag för landskapsvårdande åtgärder och för vård av naturvårdsobjekt.

Länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet svarar för

130.000 kr. eller mindre än en procent av den totala kostnaden för **fornvårdsarbetena**.

Gemensamt för natur- och fornvårdsarbetena är att de inte är konkurrensutsatta och att det saknas medel från dem som tillförs nyttan av arbetena annat än för en ringa del av kostnaderna. Arbetenas utförande är beroende av att statliga anslag tillförs via AMS.

Invandrarverksamheten

Skogsvårdsstyrelsernas invandrarverksamhet började år 1987 och omfattar i dag omkring 200 personer fördelade på 30 lag runt om i landet. Invandrarna är kommunplacerade med uppehålls- och arbetstillstånd och anvisas arbete via AMS. Verksamheten syftar till att ge deltagarna arbetsträning och praktisk språkträning. Genom arbetet lär sig invandraren svenskt arbetsliv och får referenser för en ordinarie anställning.

För att klara av de nya arbetsuppgifterna har arbetsledare med särskilt intresse och fallenhet valts ut. De har genomgått en speciell utbildning för att bättre kunna hantera kulturmöten och skapa ökad förståelse för invandrarnas situation. I dag är 65 arbetsledare utbildade från 19 skogsvårdsstyrelser.

Skogsvårdsstyrelsen (SVS) ansöker om medel från länsarbetsnämnden eller arbetsförmedlingen som fattar beslut om verksamhetens omfattning. Arbetskraften anvisas för normalt sex månader. Den anställs av SVS som svarar för lön enligt skogsarbetaravtalet och sociala avgifter. SVS ombesörjer anskaffning av objekt tillsammans med länsstyrelsernas miljö- och kulturmiljöenhet, håller arbetsledning med egen fast anställd personal och till-

handahåller de resurser som behövs som transportfordon, personalvagnar, arbetsredskap och skyddsutrustning.

För skogsvårdsarbetena tecknar SVS arbetsavtal med skogsägaren. SVS åtar sig i avtalet att utföra arbetet till beräknat marknadspris minskat med eventuella bidrag. När arbetet slutförts faktureras skogsägaren av SVS.

Asylverksamhet

Ett resultat av Skogsvårdsorganisationens invandrarverksamhet är det s.k. Asarumprojektet för vilket redogörelse lämnats tidigare under avsnitt 7.3. Verksamheten kan bedrivas i större skala. SVS påtar sig rollen som verkställande myndighet och som sammanhållande för kontakterna med invandrarverket, riksantikvarieämbetet och naturvårdsverket.

Objekt

Objekt inom icke konkurrensutsatt verksamhet finns främst inom natur-, landskaps- och kulturminnesvård. I landet finns för närvarande 22 nationalparker, 1.426 naturreservat, 100 naturvårdsområden, 1.430 naturminnen och 900 djurskyddsområden. Den sammanlagda ytan uppgår till 3,35 milj. ha. En stor del av ytan utgörs av fjällterräng, myrar och urskogsområden, men det finns också ett stort antal skötselintensiva objekt. Länsstyrelserna kommer inom den närmaste tioårsperioden att säkerställa uppskattningsvis ytterligare 1,7 milj. ha riksintressanta områden om tillräckliga resurser ställs till förfogande. Härtill kommer de många områden med

högsta värde för naturvård och friluftsliv som kommer att säkerställas i länens naturvårdsplaner.

Därutöver finns en rad skötselintensiva områden som inte är säkerställda såsom tätortsnära skogar, igenväxande odlingslandskap. Behov finns vidare av verksamheter av typen strandstädning, vård av vistelseytor och markstädning. Också av kommunernas naturvårdsplaner framgår ett stort skötselbehov i fråga om naturvårdsobjekt av kommunalt intresse.

Av landets ca 700.000 fornlämningar vårdas i dag endast 60.000. Utöver dessa finns ett stort antal industrimärken och byggnader av kulturellt värde såsom lador, kvarnar, brännerier. Gärdsgårdar, stenmurar och odlingslotter i äldre bymiljöer behöver också vård.

För det rörliga friluftslivet finns anläggningar med behov av skötsel. Der rör sig här om slalombackar, vandringsleder, motionsspår och rastplatser.

Sammanfattningsvis räcker tillgången på objekt både till sedvanlig beredskapsverksamhet och en väsentligt utökad asylverksamhet. Det stora problemet är bristen på medel.

Finansiering

Gemensamt för de beskrivna objekten är att det inte finns någon marknad för dem och att det saknas möjligheter till annan finansiering än via offentliga medel. Eftersom en ringa del av verksamheten utförs av ordinarie arbetskraft kommer en utvidgning av denna inte att leda till störningar på arbetsmarknaden.

Kostnaderna för att bereda asylsökande flyktingar här aktuella arbeten hänför sig främst till arbetsledning, utrustning och transporter. En förutsättning är då att de inte får någon lön.

För att finansiera en verksamhet i större skala krävs sannolikt att invandrarverket tillförs resurser via anslag eller att denna leder till sådana besparingar i övrigt att merparten av kostnaderna kan täckas av befintliga anslag. Myndigheter som tillförs nyttan av arbetena, i huvudsak naturvårdsverket och riksantikvarieämbetet kan eventuellt direkt eller via länsstyrelserna bidra med en s.k. intresseandel.

För naturvårdande åtgärder disponerar naturvårdsverket 85 milj. kr. budgetåret 1992/93 för vård av naturvårdsobjekt, 250 milj. kr. för landskapsvårdande åtgärder och 40 milj. kr. för naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet (NOLA). Den övervägande delen fördelas till länsstyrelserna.

Vårdanslaget på 85 milj. kr. avser 3,35 milj. ha mark. De återstående två anslagen är avsedda för ekonomisk ersättning till intresserade lantbrukare för fortsatt brukande av marker med höga natur- eller kulturvärden.

Ersättningen kan utgå för betesdrift, slåtter m.m. Avtal om ersättningen träffas mellan länsstyrelsen och lantbrukaren. Delar av denna skall täcka kostnader för röjning och annan markvård, arbeten som kan utföras av asylsökande. Konkurrens kan dock här tänkas uppstå mellan verksamheten för asylsökande och lokala brukares behov av arbetskraft för insatserna.

Riksantikvarieämbetet disponerar budgetåret 1992/93 8,7 milj. kr. för fornvårdsarbete. Därutöver får 7 milj.

kr. nyttjas för kulturvårdande åtgärder i odlingslandskapet (KOLA). En stor del av medlen är fördelade till länsstyrelserna som i framtiden kan tänkas få disponera nästan alla medel. Det innebär att förhandlingar om intressentbidrag får föras i varje län för sig med stora regionala skillnader som följd.

Av fornvårdsmedel används i dag endast 130.000 kr. till intressentmedverkan inom beredskapsverksamheten. Lokala brukare brukar tilldelas en stor del av medlen, som skall täcka även vissa lönekostnader för riksantikvarieämbetets personal. Medel kan eventuellt styras över till verksamheten för asylsökande men också här kan en konkurrenssituation uppstå.

När det gäller finansieringen är det angeläget att inom ramen för en utökad projektverksamhet studera möjligheten till besparingar och att värdera nyttan av verksamheten för de asylsökande.

Arbetsformer

Skogsvårdsorganisationen har i samarbete med invandrarverket och andra berörda myndigheter i maj 1992 med utgångspunkt från Asarumprojektet påbörjat en utökad försöksverksamhet vid nio förläggningar. Verksamheten tar sikte på att få svar på en rad frågor som gäller bl.a. finansieringsformer, nyttoeffekter, administrativa former och lokala variationer.

För en väsentligt utökad verksamhet bör invandrarverket vara huvudfinansierare och anslagsvägen disponera medel och anvisa de enskilda asylsökande som skall delta i aktiviteterna. Huvuddelen av samhällsnyttan tillfaller

invandrarverket, vars mål för verksamheten väger tyngst.

Skogsvårdsorganisationen är uppdragstagare och huvudman för arbetenas utförande. Övriga intressenter, främst naturvårdsverket och riksantikvarieämbetet, kan via länsstyrelserna svara för intressentbidrag. Detta bidrag kommer sannolikt inte att kunna täcka mer än en mindre del av kostnaderna.

9.9 Statens Naturvårdsverk

Ett stort antal av naturvårdsprojekten är skötselintensiva, dvs. kräver omfattande vård i form av röjning, bete, slätter etc. Objekten är spridda över hela landet. En utökad verksamhet för asylsökande bör ske enligt berörd länsstyrelses prioritering, medan arbetsledning och arbetsgivaransvar bör ankomma på Skogsvårdsorganisationen. Innan verksamheten börjar bör avtal träffas mellan förslagsvis länsstyrelsen och förläggningen, varvid det kan bli aktuellt att länsstyrelsen svarar för en del av kostnaderna, framför allt för transporter och material men även för viss arbetsledning. Jämförelse kan här göras med AMS-verksamheten där naturvården i vissa fall svarar för en intressentandel. Dagersättningen svarar invandrarverket för.

9.10 Riksantikvarieämbetet

Mycket mindre resurser satsas nu än tidigare på beredskapsarbeten inom fornvården. Ändringar har skett i arbetsmarknadspolitiken sedan senare delen av 1980-talet genom minskning av den statliga beredskapsfornvården. Man anser från länsarbetsnämnder och skogs-

vårdsstyrelser att riksantikvarieämbetet bör ansvara för kostnaderna för sin expertroll. Detta har lett till en ökning av anslaget till riksantikvarieämbetet för statlig fornvård.

Kulturmiljövårdsmedlen för statlig fornvård har hittills fördelats till länen enligt ett system som bygger på dels fungerande strukturer, dels ansträngningar att åstadkomma nya. Mycket fornlämningsrika län såsom Stockholms och Uppsala län har tillsammans fått stora delar av ämbetets resurser sedan medlen från AMS helt upphört att utgå. Några skogslän med måttliga fornlämningsbestånd såsom Värmlands och Gävleborgs län har fortfarande en fungerande beredskapsfornvård och därmed små anslag från riksantikvarieämbetet. De medel som fördelas till länen i form av direkta bidrag utgår i form av klumpsummor som kan användas till att beställa uppdrag hos SVS, en intressentandel. Nuvarande system är emellertid under utredning och avgörande beslut om den framtida fornvården väntas hösten 1992. Ett krav på minskad statlig detaljreglering och ökat regionalt ansvarstagande kan komma att förändra hittillsvarande förhållningssätt. När det gäller asylsökandes medverkan i fornvård måste förhandlingar föras med varje län för sig om de hittills av ämbetet centralt förvaltade medlen kommer att fördelas på länsstyrelsernas kultur- och miljöenheter. Här finns självfallet en positiv inställning till medverkan. Om däremot riksantikvarieämbetet kommer att behålla beslutanderätten över vissa anslag för bl.a. kontakter med andra centrala verk reduceras antalet tjänstemän och förenklas handläggningen av ärenden om asylsökandes medverkan i fornvård.

9.11 Svenska Turistföreningen

Turistföreningens 275 vandrarhem är utarrenderade till lika många vandrarhemsvårdar som driver verksamheten i egen firma men i föreningens namn. Eftersom turistföreningen inte har arbetsgivaransvaret för denna del av verksamheten har föreningen ingen möjlighet att utlova att ta emot asylsökande. Däremot är föreningen positiv till att gentemot anslutna vandrarhem informera och propagera om möjligheterna och innebörden av att ta emot asylsökande.

På turistföreningens egna anläggningar ställer sig föreningen positiv till att bereda asylsökande arbete.

En fråga som måste beaktas inom såväl vandrarhems- som fjällverksamheten är att arbetsledarfrågan kan lösas på ett tillfredsställande sätt. Fjällverksamhetens geografiska läge är förmodligen en försvårande omständighet om den asylsökande skall bo på en flyktingförläggning.

Den tid som turistföreningen eller vandrarhemmen måste lägga ned för att kunna ta emot asylsökande måste i princip utgöra ersättning för insatserna. Endast en symbolisk ersättning därutöver kan betalas för de tjänster som de asylsökande kommer att tillhandahålla.

9.12 Svenska kyrkans församlingsnämnd

Alla människor behöver känna sig nyttiga och behövdade i sin omgivning. Att under lång tid gå utan sysselsättning är nedbrytande och destruktivt. Destruktiviteten drabbar inte bara den sysslolöse utan också hans familj och nära vänner.

Av denna anledning tillstyrker församlingsnämnden att de asylsökande får utökade möjligheter till meningsfull sysselsättning utanför den öppna arbetsmarknaden. Utredningens förslag om samverkan mellan förläggningar och lokala arbetsgivare är ett steg i rätt riktning.

Om Svenska kyrkan som arbetsgivare kan delta i ett sådant samarbete är en fråga för pastoraten, och nämnden hänvisar i denna fråga till bilagt yttrande från Svenska kyrkans församlings- och pastoratförbund. Nämnden är dock övertygad om att man i stift och församlingar är beredd att på olika sätt medverka i strävan att skapa meningsfull sysselsättning för de asylsökande.

I de flesta församlingar där det finns en flyktingförläggning existerar redan ett samarbete mellan kyrkan och invandrarverket lokalt. Detta samarbete har tagit sig många former beroende på de lokala förutsättningarna. En förutsättning för att få frivilliga att engagera sig i mottagandet av de asylsökande är att det ges utrymme för de resurser som de inblandade har. De frivilliga medarbetarna måste i största möjliga utsträckning tillåtas att själva bedöma vilka insatser man vill och kan göra. Ett alltför styrt samarbete försvårar ofta rekryteringen av frivilliga medarbetare.

Av denna anledning är det viktigt att ett eventuellt avtal mellan invandrarverket och arbetsgivaren inte reglerar mer än just engagemanget att erbjuda sysselsättning. Om exempelvis ett pastorat ingår avtal om ett visst antal dagsverken med de asylsökande får detta inte innebära en inskränkning i församlingsbornas möjligheter att engagera sig för enskilda asylsökande i andra frågor. Inte heller frågan om stöd i asylproces-

sen bör påverkas av ett avtalsbundet samarbete mellan en förläggning och en arbetsgivare.

För att undvika dispyter om kyrkors och myndigheters åtaganden och åligganden är det viktigt att goda och nära kontakter upparbetas mellan de inblandade på alla plan i organisationen. För att kunna ha ett framgångsrikt samarbete är det viktigt att kyrkor, samfund, frivilligorganisationer och myndigheter är medvetna om och respekterar sina egna och andras uppgifter och målsättningar.

9.13 Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund

Pastoratsförbundet är positivt till utredningsförslaget att bereda asylsökande meningsfull sysselsättning under den pressande situation som väntan på uppehållstillstånd innebär. Förbundet kan dock inte binda upp enskilda pastorat och samfälligheter till ökade ekonomiska åtaganden.

Varje enskild arbetsgivare måste själv göra bedömningen om lämpliga arbetsuppgifter kan erbjudas. Här ges utrymme för många initiativ hos både förtroendevalda och anställda. Förbundet ser för sin del positivt på utredningens inriktning.

9.14 LO

LO:s utgångspunkt när det gäller sysselsättning för asylsökande är att väntetiden på beslut skall vara meningsfull. Redan i dag deltar många asylsökande i olika

verksamheter inom flyktingförläggningen såsom städning, barnpassning, renovering av inventarier m.m.

Enligt LO:s mening är det både möjligt och önskvärt att i ökad utsträckning erbjuda asylsökande olika sysselsättningar inom förläggningen.

Vid sysselsättning utanför förläggningen finns det en uppenbar risk för att det kan komma i konflikt med kollektivavtal på arbetsmarknaden. Det är inte otänkbart att arbetsuppgifter hos kommuner och statliga myndigheter skulle vara lämpliga som beredskapsarbeten till arbetslösa som är utförsäkrade från arbetslöshetskassan.

LO:s principiella ståndpunkt är att asylsökande skall erbjudas en meningsfull tillvaro under väntetiden i invandrarverkets förläggningar. I de fall asylsökande utför arbete utanför förläggningen förutsätts att invandrarverket och länsarbetsnämnden har samrått med berörd facklig organisation och fått dennes tillstyrkan.

LO anser att samråd med den fackliga organisationen är viktig eftersom asylsökandes sysselsättning inte skall konkurrera med den öppna arbetsmarknaden.

9.15 SACO

SACO ser positivt på de idéer som utredningen arbetar utifrån och ser ingen risk att de arbetsuppgifter som kan komma att utföras av asylsökande kommer i konkurrens med arbeten på den öppna arbetsmarknaden. SACO vill emellertid i detta sammanhang erinra om de särskilda krav som långtidsutbildade kan ha av att hålla

liv i en kompetens de förvärvat och påminna om hur fort en kvalificerad kompetens kan urholkas om man tvingas till överksamhet. Detta är en fråga av stor vikt för invandrarakademiker, liksom frågan om snabb och avancerad undervisning i svenska språket med tillämpning av professionellt språk. SACO vill slutligen tillägga att organisationen utgår från att en antal frågor av rätts-säkerhetskaraktär får en tillfredsställande lösning.

9.16 TCO

TCO anser naturligtvis det viktigaste vara att man fortsätter arbetet med att förkorta handläggningstiderna i asylärenden.

Utredningens uppdrag går ut på att undanröja legala hinder för att få till stånd arbeten för asylsökande utanför den öppna arbetsmarknaden. Grundfrågan som framför allt måste lösas är då hur en klar och tydlig avgränsning skall kunna åstadkommas mellan den öppna arbetsmarknaden och de arbeten för asylsökande som kan bli aktuella. Samrådet med de fackliga organisationerna är viktigt i detta sammanhang. "Berörd lokal facklig organisation" verkar vara ett för snävt begrepp. Organisationer på läns-, region- eller distriktsnivå (indelningen varierar) kan också vara berörda. Samrådet bör vara så omfattande som möjligt och det bör gälla frågan om avgränsning mot den öppna arbetsmarknaden.

Frågan om arbetsgivaransvar blir över huvud taget inte aktuell, eftersom det rör sig om sysslor utanför den öppna arbetsmarknaden. Det skall som TCO uppfattat saken inte etableras något anställningsförhållande för de asylsökande.

Med dessa förutsättningar förefaller det vara en riktig tanke att bygga vidare på de försäkringslösningar som redan finns knutna till förläggningstvisten.

**10 ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG
(ALLMÄN MOTIVERING)**

10.1 Utredningsuppdragets innebörd

Direktiven till utredningen utfärdades av den tidigare regeringen den 12 september 1991. Enligt dem skulle utredningen - med utgångspunkt i socialförsäkringsutskottets betänkande 1990/91:SfU13 och regeringens bedömning i prop. 1990/91:195 när det gäller verksamhet för asylsökande under väntetiden - pröva under vilka förutsättningar och på vilka villkor asylsökande bör få arbeta medan de väntar på beslut om uppehållstillstånd samt föreslå nödvändiga förändringar av gällande regler.

Sedan den nuvarande regeringen återkallat propositionen har riksdagen den 9 oktober 1991 avskrivit denna jämte med anledning av den väckta motioner. Regeringen har den 5 mars 1992 utfärdat direktiv (1992:25) till en utredning för översyn av mottagandet av asylsökande och flyktingar. Dessförinnan beslöt regeringen att arbetstillstånd för asylsökande på den öppna arbetsmarknadens villkor skulle utredas inom kulturdepartementet med förtur. Sedan en departementspromemoria remissbehandlats har regeringen den 27 maj 1992 beslutat om ändring av utlänningsförordningen (1989:547). Ändringen gör det möjligt för asylsökande att under väntetiden arbeta på den öppna arbetsmarknaden i de fall invandrarverket bedömer att dess beslut i asylärendet inte kommer att kunna fattas inom fyra månader från ansökan om asyl. I övrigt kvarstår det uppdrag som utredaren fått.

Utredningen bedömer att dess uppdrag närmast bör inriktas på att utveckla de riktlinjer för meningsfull vistelse för asylsökande på förläggning som statens in-

vandrarverk senast fastställt den 27 maj 1991. Det blir då först fråga om att utreda den rättsliga karaktären av de arbeten som lämpligen skulle kunna erbjudas asylsökande som vistas på förläggning inom eller utanför denna och överväga vilka författningsåtgärder som måste vidtas till följd av utredningens resultat. Vidare måste undersökas på vad sätt man kan få till stånd tillräckligt många sådana arbeten antingen inom ramen för särskilda projekt eller i form av enskilda praktik- eller studieplatser eller andra enskilda arbetsuppgifter. Förestående förändringar i flyktingpolitiken beräknas inte inom överskådlig tid medföra sådana verkningar att behovet av meningsfull vistelse för asylsökande på förläggning kommer att upphöra. Det övervägande flertalet asylsökande torde även framdeles komma att vistas på förläggning i avvaktan på beslut i asylärendet. Och även om de nuvarande väntetiderna kommer att kunna nedbringas torde detta inte kunna ske i sådan utsträckning att frågan om arbete för asylsökande skulle minska avsevärt i betydelse. Härtill kommer att man inte kan förutse hur invandringen av asylsökande kommer att gestalta sig i framtiden och att det finns starka skäl för att tid efter annan räkna med varierande svårigheter att hålla väntetiderna nere.

10.2 Uppgifter om de asylsökande

Antal och medborgarskap

Antalet asylsökande mellan 16 och 64 år utgjorde under åren 1988-1991 omkring 13.800, 21.000, 21.300, respektive 19.000 personer. Härav kom år 1990 drygt 65 procent från Etiopien, Irak, Iran, Jugoslavien, Libanon, Rumänien och Somalia. År 1991 kom knappt 72 procent

från Irak, Iran, Jugoslavien, Polen, Somalia och Sovjetunionen. Då dominerade de asylsökande från Jugoslavien som uppgick till 44 procent.

Tillstånds- och avvisningsbeslut

De senaste åren har omkring 60 procent av alla asylsökande beviljats uppehållstillstånd och ca 40 procent avvisats.

Väntetider

Vid årsskiftet 1991/92 uppgick den genomsnittliga vistelsetiden för asylsökande på förläggningar till ca 15 månader. Den totala väntetiden från ansökan om asyl till lagakraftvunnet beslut utgjorde vid samma tid i genomsnitt omkring 18 månader.

10.3 Uppgifter om sysselsättningsläget i landet för olika grupper

Under åren 1988-1991 utgjorde den totala arbetslösheten i Sverige 1,6, 1,4, 1,5 respektive 2,7 procent. Motsvarande procenttal för utomnordiska medborgare var 5,0, 4,4, 4,8 respektive 8,5 procent enligt arbetskraftsundersökningarna.

Av de 21.319 personer som beviljades asyl under tiden 1 juli 1989 - 31 december 1991 var 9.284 (43,5 procent) registrerade hos arbetsmarknadsverket den 30 april 1992. Av dessa 9.284 personer hade sistnämnda dag 5,3 procent stadigvarande eller tillfälligt arbete på den öppna arbetsmarknaden, medan 52,2 procent var utan ar-

bete. Återstående 42,5 procent var föremål för arbetsbefrämjande åtgärder, såsom beredskapsarbete 5,3 procent, arbetsmarknadsutbildning 35,3 procent.

10.4 Meningsfull vistelse på förläggning

Bakgrunden till utredningens uppdrag är enligt direktiven att kritik riktats mot hittills gällande ordning att en asylsökande inte får förvärvsarbete under den tid som ansökan om asyl prövas. Kritiken har främst tagit fasta på att de asylsökande tvingats till passivitet under väntetiden och att en lång tid av passivitet kan vara mycket destruktiv för individen. Från början aktiva, kompetenta människor kan förlora både handlingskraft och initiativförmåga när de inte får lov att arbeta för sin egen försörjning.

För att motverka passivitet under väntetiden och ge de asylsökande möjlighet att bättre ta till vara och stärka sina resurser har invandrarverket utarbetat riktlinjer för asylsökandes vistelse på förläggning.

Enligt dessa riktlinjer som i sin senaste version gäller sedan den 27 maj 1991 menar invandrarverket med meningsfull vistelse för asylsökande att verksamheten vid verkets förläggningar inriktas på

- att** få den enskilde asylsökande att ta ansvar för sin dagliga livsföring,
- att** ge denne en aktiv roll i den dagliga skötseln av förläggningen och
- att** erbjuda aktiviteter som så långt som möjligt är till nytta för den asylsökande oavsett utgången i asylärendet.

Ett viktigt led i arbetet med meningsfull vistelse på förläggning är att den asylsökande börjar lära sig att förstå och uttrycka sig på svenska språket. Han skall vidare ges möjlighet att använda sina kunskaper och erfarenheter i den dagliga förläggningsverksamheten och stimuleras till kontinuerlig sysselsättning. Grunden för den dagliga sysselsättningen är ansvarstagandet för den egna familjen och hushållet. Den asylsökande skall dessutom kunna delta i vården av den egna förläggningen - gemensamma utrymmen såväl som utemiljö. Andra verksamheter kan avse barnverksamhet och användande av fritid. Asylsökande bör också kunna ge information och stöd till nyanlända landsmän och medverka i information till närsamhället.

Vid varje förläggning skall enligt riktlinjerna fr.o.m. budgetåret 1991/92 erbjudas ett fast utbud av sysselsättning. Målet under första året är en sysselsättning inom förläggningens verksamhet eller studier under minst fyra timmar om dagen. Successivt skall en utbyggnad ske till heltidssysselsättning. Verksamheten är avsedd att bedrivas så att gränsdragningen mot arbete utfört av arbetstagare respekteras.

10.5 Några utgångspunkter för utredningens förslag

Den nuvarande höga arbetslösheten i landet och osäkerheten i fråga om utvecklingen av konjunkturerna för svensk industri måste med nödvändighet påverka inte bara möjligheterna för asylsökande att på eget initiativ skaffa sig ett arbete på den öppna arbetsmarknaden utan också möjligheterna för invandrarverkets förläggningar att utveckla den där inledda meningsfulla vistelsen för asylsökande till att omfatta arbeten utanför

dessa. Viktigt är att notera att arbetsbefrämjande åtgärder och allmänna beredskapsarbeten ökar starkt i omfattning i vårt land.

För att det över huvud taget skall bli möjligt att bereda asylsökande arbeten i någon omfattning av betydelse ser utredningen som sitt huvudsakliga uppdrag att söka skapa arbetstillfällen för dem främst på områden som av olika skäl inte utnyttjas av den öppna arbetsmarknaden. Sedan en tid tillbaka pågår inom flera förläggningar försöksverksamhet med en sådan inriktning som utredningen bedömer det angeläget att vidareutveckla.

Försöksverksamheten har i inte ringa mån hämmats av osäkerheten om de asylsökandes rättsliga ställning när de arbetar. I stor utsträckning är det inte möjligt eller lämpligt att tillämpa den arbetsrättsliga lagstiftningen vare sig på arbeten inom den hittillsvarande försöksverksamheten eller på sådana arbeten som kommer att omfattas av utredningens förslag. Mindre väl anpassade till dessa är framför allt lagen om anställningsskydd, semesterlagen och den s.k. ledighetslagstiftningen. De intressen som lagstiftningen är avsedd att skydda gäller inte heller annat än i mindre utsträckning asylsökande, som inte får något arbete på den öppna arbetsmarknadens villkor, av naturliga skäl inte tillhör någon facklig organisation och som inte vet om de får stanna i landet eller inte. Framför allt lägger gällande kollektivavtal i allmänhet hinder i vägen för att bestämma ersättningen till de asylsökande för deras arbetsinsatser till lägre belopp än som följer av avtalen, något som är nödvändigt för att över huvud taget ge dem möjligheter till arbete i någon omfattning av betydelse. Dessutom kan man inte rimligen räkna med ett tillräckligt positivt mottagande från

enskilda, företag och myndigheter om de skulle dra på sig ett genomgripande arbetsrättsligt ansvar som en följd av det sociala engagemang från deras sida som utredningsförslaget förutsätter.

Man kan gå två olika vägar för att lösa detta problem. Antingen kan man betrakta de asylsökande som arbetstagarer men undanta dem från de arbetsrättsliga lagar och avtal som inte är förenliga med utredningens förslag eller också kan man i särskild lag ange att de asylsökande inte skall betraktas som arbetstagarer i arbetsrättslig mening när de utför arbeten som omfattas av förslaget. Väljer man det senare alternativet kan det bli nödvändigt att i några fall föreskriva att de asylsökande skall likställas med arbetstagarer. Innan ställning tas till frågan vilket alternativ som bör ges företräde finns skäl att närmare studera innebörden av det för den arbetsrättsliga lagstiftningen grundläggande arbetstagarbegreppet. Härtill återkommer utredningen i det följande.

Andra frågor som utredningen har att ta ställning till gäller ersättningen till de asylsökande för deras arbetsinsatser och deras försäkringsskydd. Med utformningen av ersättningen sammanhänger frågorna om beskattning och sociala avgifter. Vidare måste övervägas om utredningens förslag kräver ändring i utlänningslagen och utlänningsförordningen. Härvidlag torde det vara av betydelse vilken arbetsrättslig ställning de asylsökande kommer att få enligt utredningsförslaget.

Utredningen avser att i det följande behandla angivna frågeställningar var för sig och i anslutning därtill lämna konkreta förslag till erforderlig lagstiftning eller andra författningsåtgärder och ange sina ståndpunkter till förekommande problem.

10.6 Arbetsuppgifternas allmänna natur och inriktning

Invandrarverkets hittillsvarande riktlinjer för meningsfull vistelse för asylsökande på förläggning utgör den grund som utredningen anser sig böra bygga vidare på. Till vägledning för hur utbyggnaden lämpligen bör ske finns dels utvärdering av verksamheten under första kvartalet 1992, dels inledd och pågående försöksverksamhet i fråga om sysselsättning av asylsökande utanför förläggningarna.

Utvärderingen av invandrarverkets riktlinjer

Under första kvartalet 1992 var i genomsnitt 40 procent av alla vuxna asylsökande sysselsatta inom verksamheten för meningsfull vistelse på förläggning under fyra timmar vanliga arbetsdagar. Verksamheten omfattade svenskundervisning och andra studier i förening med arbeten av olika slag inom eller utom förläggningarna. Enligt utvärderingen är erfarenheterna av hittillsvarande insatser överlag mycket goda. Såväl de asylsökande själva och förläggningarnas personal som närsamhällets invånare ser positivt på att de asylsökande bereds tillfälle inom gällande biståndssystem till arbetsinsatser så långt detta är möjligt. Vid sina besök på olika förläggningar har utredningen sett många exempel på engagemang och kreativitet hos personalen med motsvarande vilja från de asylsökandes sida att medverka till meningsfull vistelse. Möjligheterna att gå vidare och utveckla verksamheten måste bedömas som gynnsamma. När i det följande viss försöksverksamhet beskrivs vid några förläggningar som befunnits särskilt intressanta är utredningen medveten om att det även på andra förläggningar förekommer värdefulla insatser. Under utred-

ningstiden har det emellertid inte varit möjligt för utredningen att följa dessa närmare. Vad som redovisas av pågående försöksverksamhet bedömer utredningen utgöra en fruktbar grund för många förläggningar att bygga vidare på.

Försöksverksamheten på vissa förläggningar

Under april-juni 1991 genomfördes vid invandrarverkets förläggning i **Asarum** i samverkan med skogsvårdsstyrelsen i Blekinge ett projekt om inte konkurrensutsatta arbeten för 23 asylsökande inom skogsvårdsorganisationens arbetsfält. Verksamheten bedrevs enligt den av skogsvårdsorganisationen erbjudna sysselsättningsreserven. Inom området vård av naturreservat förekom röjning, strandstädning, stigmarkeringar och iordningställande i övrigt av naturreservatet Eriksbergs stränder. Naturminnet "Tararps jättegrytor" röjdes och avstäddes. Inom området landskapsvård skedde röjning och strandstädning vid Kofsanabb väster om Karlshamn. Liknande åtgärder vidtogs vid Köpegårda öster om Karlshamn. Inom fornvården röjdes och avstäddades fornborgen Korpaberget så att den kunde göras tillgänglig för allmänheten. Försöksverksamheten fortsätter och omfattar sedan den 1 maj 1992 nio förläggningar.

Invandrarverkets förläggningar i **Surahammar** och **Ramnäs** samarbetar sedan något år tillbaka med Komvux för att bereda asylsökande praktikplatser utanför förläggningarna som inte konkurrerar med liknande platser på den reguljära arbetsmarknaden. I januari 1992 fanns sammanlagt 62 praktikplatser tillsatta inom offentlig förvaltning och privat näringsliv samt hos ideella organisationer. Praktikuppgifterna var av varierande slag. Som exempel kan nämnas barnavård, kontorsarbete, snick-

eri, skogsarbete, svetsning, plåtslageri och lagerarbete. Den 1 mars 1992 var antalet praktikplatser 70. För varje enskild asylsökande varar en praktikplats högst tre månader. Efter denna tid bereds han vanligen en ny sådan plats.

10.7 Utredningens överläggningar med inbjudna intressenter

Alla som deltagit i utredningens överläggningar om utredningsförslaget ställer sig positiva till huvudtanken i förslaget att arbeten för asylsökande som vistas på förläggning i första hand måste sökas utanför den öppna arbetsmarknaden. Detta betyder att man allmänt är införstådd med att arbete för asylsökande inte kan betalas med avtalsenliga löner utan måste utföras på andra villkor än som gäller för denna marknad. Ingen erinran har riktats mot en lösning som innebär att de asylsökande inte betraktas som arbetstagare i arbetsrättslig mening, men många har påpekat att man i så fall måste klara ut ett flertal arbetsrättsliga problem som följer av detta ställningstagande. Särskilt har man riktat uppmärksamheten på var ansvaret skall ligga i fråga om arbetsledning, arbetsmiljö och försäkringsskydd. LO erinrar om risken för att arbeten utanför förläggningarna kommer i konflikt med kollektivavtal på arbetsmarknaden och anser samråd i förväg med den fackliga organisationen viktig. Några av de tillfrågade har framhållit att någon lön eller annan ersättning för arbetet inte skall utgå till de asylsökande utöver dagbidraget.

10.8 Avgränsningsproblem

Uppgiften att avgränsa arbeten utom den öppna arbetsmarknaden från dem som omfattas av denna är grannlaga. Det är inte möjligt att på ett objektivt godtagbart sätt definiera hithörande arbeten, eftersom det för dem karaktäristiska inte i första hand är deras natur utan i stället det förhållandet att de inte är efterfrågade på den öppna arbetsmarknadens villkor. Antingen bedömer arbetsgivarna arbetena inte tillräckligt angelägna för att bli utförda mot avtalsenliga löner eller också känner de arbetssökande inte till arbetenas existens eller ter sig dessa inte tillräckligt lockande för dem. Tydligt är att förhållandena i landet härvidlag kan variera. En typ av arbete kan vara efterfrågad och utföras mot arbetsmarknadsmässiga löner i en del av landet, medan motsatsen kan vara fallet i en annan del.

På grund av nu angivna förhållanden är det nödvändigt att respektera det naturliga kravet från arbetsmarknadens parter - framför allt de fackliga organisationerna på arbetstagar sidan - att inte genom undantagsinsatser rubba grundvalarna för den samverkan dem emellan som byggts upp sedan lång tid tillbaka och som fått ett av sina viktigaste uttryck i regleringen genom kollektivavtal av löner och andra arbetsvillkor. De arbeten som kan tillhandahållas de asylsökande får därför inte innebära att man frånhänder arbetstagare på den öppna arbetsmarknaden möjligheten att vid fri konkurrens utföra arbetena i fråga. Arbetsuppgifterna måste i princip vara så beskaffade att de inte lockar mindre seriösa arbetsgivare till att få arbeten utförda enbart därför att de undkommer skyldigheten att betala avtalsenliga löner eller de bestämmelser om lärlingsutbildning eller praktikplatser som kollektivavtalet på aktuellt område föreskriver.

Då det inte låter sig göra att på ett helt objektivt godtagbart sätt avgränsa de för asylsökande här tilltänkta arbetsuppgifterna från dem som står till förfogande på den öppna arbetsmarknaden och där regelmässigt omfattas av kollektivavtal avser utredningen att för invandrarverket eller annan huvudman föreslå någon form av skyldighet att samråda med berörd facklig arbetstagarorganisation innan arbetena får sättas i gång. Utredningen återkommer i ett senare avsnitt till frågan hur man lämpligen bör gå tillväga för att få till stånd arbeten för asylsökande utanför förläggningarna som uppfyller erforderliga seriösa krav och som kan godtas av parterna på den öppna arbetsmarknaden. I de gränsfall som kan uppkomma utgår utredningen från att de fackliga organisationerna visar generositet när arbetsuppgifterna ter sig särskilt angelägna med hänsyn till de asylsökandes behov av meningsfull sysselsättning utan att ett eventuellt intrång på den öppna arbetsmarknadens villkor framstår som särskilt betydelsefullt. För att det skall bli möjligt att hjälpa de asylsökande till meningsfull sysselsättning och underlätta för dem som beviljas asyl att bli inlemmade i det svenska samhället gäller det att inte i onödan hävda i och för sig viktiga principfrågor utan i stället ställa i förgrunden behovet av solidaritet med människor i en utsatt situation.

10.9 För asylsökande särskilt lämpade arbetsuppgifter

Under hänvisning till vad som anförts i närmast föregående avsnitt om avgränsningsproblem redovisar utredningen i det följande några exempel på arbetsuppgifter som bedömts ligga särskilt väl till för asylsökande att utföra. Underlaget för bedömningen är framför allt den

hittills bedrivna försöksverksamheten men också vad som framkommit i saken under utredningens överläggningar med berörda intressenter.

Ett i det närmaste obegränsat antal arbetsobjekt finns inom den i skogsstyrelsens regi bedrivna natur-, landskaps- och kulturminnesvården, och detta även om beredskapsarbeten här skulle öka starkt på grund av de dåliga konjunkturerna på den öppna arbetsmarknaden. Problemet med skogsstyrelsens olika projekt som avser hela arbetslag ligger framför allt på kostnadssidan, eftersom de asylsökandes sysselsättning med hithörande arbetsuppgifter blir beroende av de inte särskilt stora anslag som finns tillgängliga inom statsbudgeten. Praktik- eller studieplatser som kan vara lämpliga för en eller flera asylsökande finns spridda över alla de skilda verksamhetsfält där som arbetsgivare verkar staten, kommunerna, landstingen, allmännyttiga och privata företag samt enskilda personer. För de allra flesta förläggningarna bör det vara möjligt att skaffa fram sådana platser genom att utnyttja och bygga ut kontakterna med närsamhället. Bland sådana sysselsättningar kan nämnas skötsel av fastigheter och markområden i anslutning till dessa - exempelvis föreningsägda anläggningar, folkhögskolor, vandrarhem - köks- och städarbete inom kommunal och landstingskommunal sjuk- och omsorgsvård, arbeten med städning av bussar och tåg och uppsättning av tidtabeller åt skilda lokala trafikföretag, ideellt arbete åt föreningar av olika slag liksom ett flertal varierande sysslor hos familjeföretag, enskilda företagare och enskilda personer. Kostnaderna för sådana arbetsinsatser torde kunna hållas nere genom den nytta som insatserna tillför dem som tillhandahåller praktik- eller studieplatserna. I anslutning till vad LO yttrat under överläggningarna med utredningen bör understrykas att legotillverkning inte annat än

undantagsvis utgör lämplig sysselsättning för asylsökande med hänsyn till att sådan tillverkning utgör ett på den öppna arbetsmarknaden dominerande inslag inom verkstadsindustrin med långtgående reglering i gällande kollektivavtal, framför allt i fråga om hemarbete. Däremot vill utredningen erinra om möjligheten att utvidga arbetsmarknadsstyrelsens rekommendation år 1989 om arbetslivsorientering för flyktingar med uppehållstillstånd till att omfatta även asylsökande.

**10.10 Arbetstagarbegreppet; särskild lag om
arbete för asylsökande som vistas på för-
läggning**

Tolkningen av arbetstagarbegreppet är styrande för tillämpningsområdet för svensk arbetsrättslig lagstiftning såtillvida som man måste vara arbetstagarare i civilrättslig mening i förhållande till en arbetsgivare för att omfattas av de två centrala lagarna på området, lagen om anställningsskydd och lagen om medbestämmande i arbetslivet. Begreppet är inte definierat närmare i dessa och man är därför hänvisad till rättstillämpningen för att kunna bestämma dess innebörd. Härvidlag är det en svårighet att rättstillämpningen kan förändras på grund av samhällsutvecklingen utan att lagstiftningen behöver ändras, något som lett till uttalandet i förarbetena till medbestämmandelagen att den fortgående utvecklingen mot en mer vidsträckt tillämpning av arbetstagarbegreppet bör fortgå och att avgörandet i tveksamma fall bör utfalla till förmån för bedömningen att det är fråga om ett arbetstagarförhållande.

Ett första och avgörande villkor för att kunna bedöma huruvida de av utredningen tänkta arbetsinsatserna från de asylsökande faller under arbetstagarbegreppet är att

man redovisar de objektivt åtkomliga kriterier för arbetsinsatserna som är relevanta för bedömningen. I första hand gäller det att ta ställning till huruvida förhållandet mellan den asylsökande och den part som tillhandahåller arbetet i princip skall vara grundat på avtal, om avtalet skall gå ut på att den asylsökande presterar arbete för den andra partens räkning och att den asylsökande själv skall delta i detta. Vidare skall det enligt praxis göras en helhetsbedömning av partsförhållandet. Omständigheter som talar för att ett anställningsförhållande föreligger är framför allt, att den arbetspresterande parten står till förfogande för varierande arbetsuppgifter allt eftersom de uppkommer, att mellanhavandet är av mera stadigvarande och regelbunden karaktär, att den arbetspresterande är underkastad direktiv eller kontroll i fråga om arbetets utförande, platsen för arbetet och arbetstiden, att ersättningen åtminstone delvis utgår i form av garanterad lön och att den arbetspresterande allmänt sett är i ekonomiskt och socialt hänseende jämställd med vanliga arbetstagare.

Det helt övervägande antalet asylsökande vistas under väntan på beslut i asylärendet på invandrarverkets förläggningar i landet. Vistelsen på förläggning är i princip frivillig såtillvida som det inte föreligger någon sanktionerad skyldighet för en asylsökande att under väntetiden vistas på förläggning.

För asylsökande utan nära anhöriga i landet erbjuder vistelsen på förläggning emellertid normalt den enda möjligheten att klara livsuppehållet, och för att få rätt till ekonomiskt bistånd under väntetiden gäller som huvudregel att en asylsökande skall vara inkvarterad på förläggning. Lika litet som en asylsökande är pliktig att vistas på förläggning, lika litet är han

skyldig att utföra de olika slag av arbetsuppgifter som erbjuds honom av invandrarverket inom ramen för dess riktlinjer för meningsfull vistelse där.

De självförvaltningsuppgifter som de asylsökande utför inom förläggningarna förutsätter frivillig medverkan. Redan denna medverkan konstituerar möjligen ett arbetsavtal men däremot inte ett regelrätt anställningsavtal. För att det senare skall bli fallet torde krävas att den asylsökande åtar sig att stå till förfogande för arbetsuppgifterna någorlunda regelbundet och är rättsligt förpliktad att infria sitt åtagande. Eftersom den asylsökande har rätt att när som helst avstå från att utnyttja de arbetstillfällen som erbjuds honom inom förläggningen kan man inte gärna göra gällande att det föreligger ett anställningsavtal, och i så fall saknas ett av de grundläggande villkoren för att den asylsökande skall kunna betraktas som arbetstagare. Då det dessutom inte utgår någon ersättning till honom för utfört arbete - utöver sedvanligt dagbidrag som inte förutsätter någon arbetsprestation - blir slutsatsen att den nuvarande sysselsättningen för asylsökande enligt invandrarverkets riktlinjer normalt äger rum utanför tillämpningsområdet för den arbetsrättsliga lagstiftningen.

En avgörande fråga blir då om det finns skäl att göra en annan rättslig bedömning beträffande de arbeten utanför förläggningarna som enligt utredningens förslag kommer att erbjudas de asylsökande. Dessa arbeten kan likställas med dem som redan nu förekommer inom vissa förläggningar för där verksamma entreprenörers räkning. För att kunna ta ställning till frågan är det nödvändigt att först bestämma hur man rimligen bör utforma de olika relationerna mellan förläggningarna, de som är

avsedda att tillhandahålla de tilltänkta arbetsuppgifterna och de asylsökande.

Utredningens förslag innebär i detta hänseende huvudsakligen följande. Förläggningarna bör i första hand ha ansvaret för att kontakterna med närsamhället utvidgas till att avse myndigheter, företag och enskilda som kan bedömas villiga att erbjuda asylsökande olika slag av arbetsuppgifter. Avtal bör upprättas mellan förläggningen eller annan huvudman och varje aktuell myndighet, företag eller enskild person om på vilka villkor tilltänkta arbetsuppgifter skall utföras av de asylsökande. Särskilda arbetsavtal mellan den asylsökande och den som tillhandahåller arbete förutsätts inte förekomma, bortsett från överenskommelser av praktisk natur om arbetstidens förläggning, arbetets utförande m.m. Arbetsledningen skall utövas av den som tillhandahåller arbetet, men förläggningen måste fortlöpande genom sin personal behålla kontakterna med de asylsökande för att kunna tillgodose kravet på deras medverkan i utredningen av asylärendet och för att underlätta arbetsledningen när språksvårigheter och andra speciella problem uppkommer. Härmed sammanhänger att förslaget vidare innebär att den arbetsgivare som tillhandahåller arbetena inte skall betala den asylsökande någon lön eller annan ersättning utan att frågan om ersättningen till honom för arbetet är avsedd att regleras inom ramen för det dagbidrag som det åvilar förläggningarna att administrera genom en begränsad höjning av detta belopp.

Utredningens förslag innebär alltså att de arbeten som de asylsökande kommer att utföra inte skall vila på några anställningsavtal mellan dem och de myndigheter, företag och enskilda personer som ställer arbetsuppgifter till förfogande. Då det inte är möjligt att säkert förutse att denna ståndpunkt i alla framtida si-

tuationer på grundval av nuvarande lagstiftning kommer att godtas av rättstillämpningen (se särskilt AD 1982 nr 105 och ett flertal rättsfall om elever, såsom AD 1976 nr 106, 1981 nr 71 och nr 110) avser utredningen att föreslå en särskild lag om arbete för asylsökande där det slås fast att asylsökande som vistas på förläggning och genom dess försorg erbjuds att delta i olika slag av till buds stående arbetsuppgifter inte skall anses som arbetstagare.

10.11 Författningsändringar i övrigt

Väljer man såsom utredningen föreslår alternativet att i lag bestämma att asylsökande som vistas på förläggning och som utför arbete av närmare angiven beskaffenhet inte är att betrakta som arbetstagare infrias det naturliga kravet att lagen om anställningsskydd inte blir tillämpliga på dem. Inte heller träffas deras arbetsgivare av den annars vanliga skyldigheten att tillämpa gällande kollektivavtal även på utomstående arbetstagare, något som skulle förhindra möjligheten att betala de asylsökande lägre ersättning för arbetet än kollektivavtalsenliga löner.

Det av utredningen valda alternativet innebär emellertid att man i särskild ordning måste lösa frågorna om de asylsökandes behov av en tillfredsställande arbetsmiljö. Även skadeståndsansvaret för dem och deras arbetsgivare vid vållande av skada, liksom frågan om de asylsökandes försäkringsskydd måste övervägas i sammanhanget. Dessutom måste man ta ställning till frågan på vad sätt man bör reglera ersättningen till de asylsökande för deras arbetsinsatser.

Utredningsförslaget innebär att arbetsmiljölagen och skadeståndslagen delvis blir tillämpliga på de arbetsuppgifter som de asylsökande kommer att utföra enligt förslaget. Härtill återkommer utredningen i det följande, liksom till frågan om ersättningen för arbetet.

Däremot föreslår utredningen inte att lagen om arbetskadeförsäkring skall utvidgas till att gälla de asylsökande. Deras behov av försäkringsskydd för arbetsskada är i dag i rimlig omfattning tillgodosett genom ett försäkringsavtal mellan invandrarverket och ett privat försäkringsbolag. Avtalet synes lätt kunna utbyggas till att omfatta alla arbeten enligt utredningsförslaget. Utredningen återkommer även till denna fråga. Därav att de asylsökande enligt utredningsförslaget inte skall betraktas som arbetstagare torde vidare följa att man inte behöver göra ändring i eller tillägg till utlänningslagen eller utlänningsförordningen i fråga om arbetstillstånd för asylsökande när de utför sådana arbeten som avses med förslaget.

10.12 Anskaffning av arbete för asylsökande; proceduren och rollfördelningen mellan olika intressenter

Inledning

Utredningen har funnit att de arbeten som lämpligen kan erbjudas asylsökande i första hand bör kunna organiseras som särskilda projekt för arbetslag eller bestå av praktik- eller studieplatser för en eller flera personer. Även andra arbetsuppgifter kan komma i fråga, framför allt arbeten av ideellt slag. Gemensamt för de arbeten som ligger inom utredningens uppdrag är att de

förutsätter engagemang från utomstående arbetsgivare. Här skall nu behandlas närmare på vad sätt och under vilka betingelser sådana arbeten lämpligen kan komma till stånd.

Invandrarverkets roll

Eftersom utredningens förslag innebär en utveckling av invandrarverkets riktlinjer för meningsfull sysselsättning för asylsökande på förläggning bör det i första hand ankomma på förläggningarna att utnyttja sina kontakter inom näringslivet för att söka engagera lämpliga arbetsgivare för de arbetsuppgifter som kan komma i fråga för de asylsökande. Självfallet bör initiativ i denna riktning också kunna tas av invandrarverket på central och regional nivå, liksom en enskild asylsökande i samråd med förläggningen kan utnyttja sina personliga förbindelser för ändamålet. Alla ansträngningar bör göras för att få fram lämpliga arbetsuppgifter i tillräckligt antal.

Kontakterna mellan förläggningarna och de arbetsgivare som är beredda att engagera sig i saken bör leda fram till avtal eller andra överenskommelser om villkoren för arbetsinsatserna. Detta kan ske på olika sätt.

I det tidigare nämnda Asarumprojektet utarbetade invandrarverket och skogsvårdsstyrelsen gemensamt ett program för projektet, medan skogsvårdsstyrelsen ensam ansvarade för erforderliga kontakter med arbetsmarknadens parter och för projektets rättsenlighet. Projektet leddes av en styrgrupp vid invandrarverkets regionkontor Syd med företrädare för verket och skogsstyrelsen. En arbetsgrupp vid förläggningen planerade och ledde det dagliga arbetet. Arbetsgruppen bestod av förlägg-

ningschefen, chefen för skogsvårdsstyrelsen, en instruktör från styrelsen och en av förläggningens handläggare.

Förläggningarna i Surahammar och Ramnäs har träffat avtal med Komvux som åtagit sig att erbjuda de asylsökande på förläggningarna praktikplatser utanför dessa. Enligt avtalet svarar Komvux för att praktikplatserna godtas av berörda fackliga organisationer och arbetsmarknadsmyndigheter.

Även invandrarverket självt eller enskilda förläggningar bör kunna träffa avtal direkt med berörd arbetsgivare om arbeten för asylsökande. Förhållandena i varje särskilt fall bör få bestämma valet av lämpligt tillvägagångssätt.

Innehållet i avtalen

De avtal som invandrarverket eller behörig företrädare för verket skall träffa med dem som tillhandahåller arbete åt asylsökande är av privaträttslig natur och till sin egentliga karaktär en affärsuppställning. Vad som till sist bestämmer om avtal kan komma till stånd är därför att verket och den blivande arbetsgivaren blir ense om villkoren för de asylsökandes arbetsinsatser. För invandrarverket måste två huvudvillkor uppställas för att verket skall kunna underteckna ett avtal. Det ena är att erforderliga myndighetskrav tillgodoses som sammanhänger med verkets ansvar för de asylsökandes situation, det andra är att kostnaderna för avtalet ryms inom verkets budget. Utredningen föreslår att det författningsenligt föreskrivs att skriftligt avtal skall träffas mellan invandrarverket och den som tillhandahåller här aktuella arbeten om villkoren

för dessa och att vissa grundläggande villkor måste uppfyllas för att avtal skall kunna träffas. Utredningen återkommer i specialmotiveringen till frågan vad avtalen i huvudsak bör reglera.

Samråd med facket

Som tidigare framhållits under avsnitt 10.8 är det viktigt att respektera det naturliga kravet från arbetsmarknadens parter att inte genom undantagsinsatser rubba grundvalarna för kollektivavtalen, och utredningen har därför funnit att samråd bör ske med berörd facklig arbetstagarorganisation innan arbeten enligt utredningsförslaget får sättas i gång. Ett sådant samråd bör ske så tidigt som möjligt, helst redan under arbetenas planläggning, och bör därför i första hand åvila invandrarverket eller den huvudman som fått verkets uppdrag att ta fram arbetena. När samarbete sker i formen av projekt av typen Asarumprojektet kan det däremot vara lämpligt att den blivande arbetsgivaren svarar för samrådet när denne redan från början deltar i projektets uppläggning och är bunden av ett kollektivavtal som omfattar det tilltänkta arbetet. Samrådet bör äga rum så snart det konstateras att arbetet är reglerat i ett kollektivavtal som slutits av en central arbetstagarorganisation och detta oavsett om den tilltänkte arbetsgivaren är bunden av detta eller inte. Det är de centrala arbetstagarorganisationerna som är de viktigaste parterna på arbetstagersidan genom att träffa riksavtal eller motsvarande övergripande avtal med arbetsgivarsidan och som kan göra anspråk på samråd. Samrådet kan lämpligen ske med berörd lokal arbetstagarorganisation, men finns ingen sådan får det äga rum med centralorganisationen. Invandrarverket bör inte få träffa avtal med annan arbetsgivare om arbete för asyl-

sökande förrän sådant samråd skett. Därmed tillerkänns de fackliga organisationerna på arbetstagersidan en längre gående rätt till samråd om anlitande i arbetslivet av personer som inte är arbetstagare än som följer av 38 § medbestämmandelagen. Denna bestämmelse bör därför inte bli tillämplig på asylsökande som utför arbete enligt den av utredningen föreslagna lagen. Utredningen återkommer till saken i specialmotiveringen.

Länsarbetsnämndens roll

När det gäller länsarbetsnämndens medverkan är det viktigt att slå fast att den inte innefattar något ansvar för att anskaffa lämpliga arbeten. Som närmare utvecklats tidigare ankommer denna uppgift på invandrarverket. Länsarbetsnämnden måste emellertid på grund av sitt totala ansvar för genomförandet av arbetsmarknadspolitiska åtgärder inom länet få fortlöpande kännedom om vilka arbeten som asylsökande avses att utföra åt andra än invandrarverket. Särskilt i nuvarande svåra arbetsmarknadsläge är det angeläget att sådana arbeten inte kommer i konflikt med beredskapsarbeten och praktikplatser för ungdomar. Utredningen föreslår därför att länsarbetsnämnden skall godkänna arbeten för asylsökande innan dessa får sättas i gång. Därvid bör nämnden också kontrollera att arbetena är förenliga med de villkor som uppställs i den av utredningen föreslagna lagen, exempelvis att samråd med facket ägt rum innan avtal träffats med arbetsgivaren. Invandrarverket torde emellertid knappast finna det meningsfullt att fullfölja sina intentioner om avtal i sådana fall då facket intar en avvisande hållning och utredningsförslaget bygger på förutsättningen att samförstånd uppnås utan att facket därmed tillerkänns en formlig vetorätt. Erfarenheterna hittills från olika slag av försöksverk-

samhet med meningsfull vistelse på förläggning visar också att de fackliga organisationerna hyst förståelse för vikten av att de asylsökande får arbeta och att några allvarligare motsättningar inte uppkommit som inte kunnat lösas i samförstånd.

Sammanfattning

Utredningen föreslår sålunda en samverkan mellan invandrarverket, länsarbetsnämnden och berörd lokal facklig organisation för att få till stånd arbeten åt annan än verket för asylsökande som vistas på förläggning. När det gäller invandrarverket och länsarbetsnämnden får dessa myndigheter enligt sina instruktioner bestämma när beslutanderätten i aktuella frågor kan överföras till regionkontoren eller förläggningarna respektive till arbetsförmedlingarna. Det står den lokala fackliga organisationen fritt att förankra sig högre upp i organisationen i sådana fall då man anser detta behövt. Hur samverkan skall fungera får bli beroende av lokala förhållanden och omständigheterna i enskilda fall. Onödig byråkrati måste undvikas. Om på förläggningarna olika arbetsgivare kommer att anlitas mera permanent för arbete åt asylsökande kan det bli aktuellt med ett institutionellt samarbete mellan företrädare för alla berörda parter.

10.13 Försäkringsskyddet

Under avsnitt 10.11 har utredningen förutskickat att lagen om arbetsskadeförsäkring inte skall göras tillämplig på asylsökande som utför arbeten enligt utredningsförslaget utan att det är tillräckligt med att återfalla på det försäkringsavtal som invandrarverket

har träffat med ett privat försäkringsbolag om olycksfalls- och ansvarsförsäkring för asylsökande som deltar i meningsfull sysselsättning som organiseras av verket. Utredningen anser det inte lämpligt att sätta lagen om yrkesskadeförsäkring i kraft för alla asylsökande, då de inte uppbär någon lön för arbetet och endast drygt hälften kan förväntas få uppehållstillstånd i landet. Vad försäkringsbehovet egentligen gäller är dels olycksfall i arbete, dels tredjemansskador som inträffar under arbete. Det försäkringsavtal som invandrarverket träffat med försäkringsbolaget täcker båda fallen och kan utan svårighet anpassas till de nya förhållanden som utredningsförslaget leder till. Vad angår skadeståndslagen är av intresse i detta sammanhang bestämmelserna om skadeståndsansvar för arbetsgivare och det allmänna, liksom om arbetstagares skadeståndsansvar. Dessa bestämmelser torde bli direkt tillämpliga på förhållandet mellan de asylsökande som utför arbete enligt utredningsförslaget och de som tillhandahåller arbetet på grund av stadgandet i lagen att vid tillämpning av denna skall med arbetstagare likställas den som för annans räkning utför arbete under omständigheter liknande dem som förekommer i ett anställningsförhållande. Följden blir att den asylsökande kan bli ansvarig för skada som han vållar annan i arbetet bara om det föreligger synnerliga skäl. Det är den som tillhandahåller arbetet som bär det primära skadeståndsansvaret. En anpassning av gällande försäkringsavtal till utredningsförslaget torde därför få till följd att avtalet i allt väsentligt behöver byggas ut i fråga om risken för att de asylsökande drabbas av arbetsskada.

10.14 Frågan om ersättning till de asylsökande för arbetet

Inom utredningen har frågan om ersättning till de asylsökande för deras arbetsinsatser diskuterats ingående. Utgångspunkten för diskussionerna har varit att den ersättning som kan övervägas är ett förhöjt dagbidrag för dem som deltar i erbjudet arbete, alternativt ett reducerat dagbidrag för den som utan giltigt skäl avvisar ett sådant arbete. Båda lösningarna innebär en stimulans för de asylsökande att delta i den meningsfulla vistelse på förläggning som utredningen strävar efter att utveckla, samtidigt som de inte leder till inkomstbeskattning och uttagande av arbetsgivaravgifter. De främjar också möjligheterna att få fram ett tillräckligt antal arbeten genom att de som tillhänder håller dessa inte behöver betala de asylsökande någon lön eller annan ersättning för deras arbetsinsatser. Sistnämnda önskemål tillgodoses också genom att låta dagbidraget utgå oförändrat till alla oavsett deras medverkan i olika slag av arbeten, men en sådan lösning kan befaras leda till en ringare anslutning till de olika aktiviteter som står till buds genom frånvaron av materiell stimulans för medverkan och därmed till en mindre stabilitet i ett utvecklat system för meningsfull sysselsättning. Möjlig är också en kombination av förhöjt dagbidrag för dem som deltar i meningsfullt arbete och reducerat bidrag för dem som utan giltig anledning ställer sig utanför.

Den stora fördelen med en stimulansersättning i form av ett förhöjt dagbidrag är inte i första hand att den utgör en belöning för individuella prestationer utan fastmera att den fyller en allmän funktion att understryka vikten av arbetsinsatserna såväl för samhället som för de asylsökande själva. Härav följer att höj-

ningen av dagbidraget inte behöver bli större än att den ger ett adekvat uttryck för denna funktion. Någon jämförelse med löneläget för likartade arbetsuppgifter på arbetsmarknaden behöver därför inte bli aktuell, utan höjningen kan stanna vid ett relativt blygsamt belopp. Särskilt betydelsefullt är att ett förhöjt dagbidrag måste förväntas öka engagemanget för meningsfull sysselsättning såväl från förläggningarnas personal som de asylsökande själva och därmed motverka tendenser till passivitet och resignation. Framhållas bör också att flera förläggningar redan tillämpar ett system med förmåner för dem som medverkar i olika aktiviteter, exempelvis gratis bussresor till närbelägen tårtort och frikort till sim- och motionshallar. En förläggning ersätter alla asylsökande som deltar i sådana arbeten som omfattas av utredningsförslaget ökade kostnader för mat och arbetskläder i form av ett särskilt bidrag för ändamålet.

En invändning mot ett förhöjt dagbidrag kan vara att det upplevs som orättvist för dem som ställs utanför på grund av brist på arbetsuppgifter. Denna situation föreligger emellertid på den öppna arbetsmarknaden i alla samhällen och kan inte betraktas som säregen. Förläggningarna torde också ha speciella möjligheter att skaffa fram arbeten för handikappade och andra som inte är i stånd till lika intensiva arbetsinsatser som krävs på denna marknad. Däremot leder det förhöjda dagbidraget till att man behöver särskilda regler både när det gäller företrädesrätt till arbete då tillgängliga arbeten inte räcker till och i fråga om tiden för deltagande i arbete samt ökar därmed belastningen på invandrarverkets administration. Utredningen bedömer emellertid de insatser som verket hittills gjort för att utvärdera pågående försöksverksamhet vara av ett sådant värde att de bör fortsätta även under en fullt utbyggd verksam-

het, och det bör därför inte innebära någon större belastning för förläggningarna att fortlöpande ha underlag för utbetalning av förhöjt dagbidrag till dem som är berättigade härtill.

Av nu angivna skäl avvisar utredningen alternativet med oförändrat dagbidrag till dem som deltar i sådant arbete som omfattas av lagförslaget. Inte heller utgör det en lämplig lösning att begränsa sig till en reducering av dagbidraget för dem som ställer sig utanför. Vid bristande tillgång på arbetsuppgifter får ett sådant alternativ ringa verkan, eftersom de som är villiga att arbeta i första hand bör beredas tillfälle till detta, och de som hamnar utanför inte rimligen kan drabbas av reducering enbart på grund av detta förhållande. Alternativet har dessutom en så renodlat repressiv karaktär att det är underlägset den positiva stimulans som ett förhöjt dagbidrag innebär.

Valet står då mellan ett förhöjt dagbidrag och en kombination av förhöjt och reducerat sådant bidrag. När utredningen till sist stannar för att förorda kombinationen sker det av följande skäl. De som vill delta i meningsfull vistelse på asylförläggning bör - som framhållits ovan - rimligen erbjudas arbete i första hand, och erfarenheterna från hittillsvarande försöksverksamhet visar klart och otvetydigt att det övervägande flertalet asylsökande ställer sig positiva till att medverka i meningsfulla arbetsuppgifter. Härav följer att i ett kombinerat system ett förhöjt dagbidrag kommer att dominera och behålla sin funktion som erkännande och stimulans. En reducering av dagbidraget kommer att drabba ett fåtal som utan giltigt skäl ställer sig utanför antingen därför man är helt ovillig att arbeta eller finner erbjudet arbete inte tillräckligt intressant. Samtidigt som reduceringen understryker värdet av

arbetsinsatser och därmed fyller en viktig funktion inom bidragssystemet i dess helhet kommer den i praktiken att behöva användas i så liten utsträckning att dess repressiva karaktär inte rimligen kan uppfattas som stötande. Det må framhållas att en sådan ordning redan tillämpas i några av landets kommuner som tagit fram arbeten utanför den öppna arbetsmarknaden för kommuninvånare som inte kan konkurrera på denna marknad. Ett exempel på detta utgör Hallstahammars kommun som höjer socialbidraget med visst belopp för dem som antar erbjudet arbete och sänker bidraget med större belopp för dem som avvisar erbjudandet. Ordningen överensstämmer också med den praxis som utbildats inom socialtjänstlagens huvudsakliga tillämpningsområde och som innebär att socialbidraget kan nedsättas väsentligt för dem som inte står till förfogande på den öppna arbetsmarknaden för lediga arbeten.

Vid bedömningen av hur stor förhöjningen respektive nedsättningen av dagbidraget skäligen bör bli kan vägledning hämtas från en jämförelse mellan storleken av de dagbidrag som senast fastställts i förordningen om bistånd till asylsökande m.fl. och jämförlig genomsnittlig nivå på socialbidraget i landets alla kommuner. Utredningen utgår då från dagbidragen för en ensamstående och en sammanboende vuxen med egen mathållning som är 79 respektive 70 kr. Enligt senast tillgängliga uppgifter som avser den 1 februari 1991 låg då i landets alla kommuner det jämförliga socialbidrag som tillkommer behövande svenska medborgare och utlänningar med uppehållstillstånd på en genomsnittlig nivå av 104 respektive 86 kr. om dagen. Socialbidraget täcker visserligen fler behov än dagbidraget - exempelvis anskaffning av möbler, hemförsäkring, hälso- och sjukvård - men ligger likväl efter en med hänsyn härtill gjord justering över dagbidraget. Efter justeringen blir

skillnaden för en ensamstående vuxen 9 kr. (88-79) och för en sammanboende vuxen 6 kr. (76-70). Mot denna bakgrund anser utredningen det vara rimligt att i det förordade kombinerade systemet höjningen och reduktionen blir lika stor, förslagsvis tolv procent av dagbidraget. Reduceringen berör inte de väsentliga behoven (livsmedel, kläder och skor). Den drabbar i stort sett endast den del av dagbidraget som hänför sig till lek, fritid, dagstidning och telefon. Dagbidraget får därför alltså i aktuella fall anses tillförsäkra den asylsökande den i lagen om bistånd åt asylsökande m.fl. föreskrivna skäligen levnadsnivån. När det gäller höjningen är denna i utredningens förslag till lag om arbete för asylsökande som vistas på asylförläggning angiven som en med dagbidrag likställd särskild ersättning och utgör därför inte dagbidrag i teknisk mening enligt biståndslagen. 11 § lagen om bistånd åt asylsökande m.fl. torde därför inte bli direkt tillämplig i detta fall. Utredningen återkommer i specialmotiveringen till frågan om vem som skall fastställa de villkor som skall förknippas med det förhöjda och det reducerade dagbidraget.

Utredningen vill understryka att förslaget i denna del vilar på förutsättningen att socialbidraget för mera långvariga behov i det övervägande flertalet av landets kommuner överstiger jämförliga dagbidrag. Om det i vissa kommuner förhåller sig på motsatt sätt kan problem uppkomma när en förläggning ligger i en sådan kommun eller när en asylsökande som beviljats uppehållstillstånd bosätter sig där och står utan försörjningsmöjligheter. Om det visar sig att det inte i huvudsak råder balans i landets kommuner mellan socialbidraget och dagbidraget bör en översyn ske av bidragssystemet i dess helhet. Ett uppdrag om en sådan översyn ingår också i direktiven (1992:25) till en nyligen tillsatt ut-

redning om översyn av mottagandet av asylsökande och flyktingar.

10.15 Kostnader

Den föreslagna förhöjningen av dagbidraget för dem som deltar i meningsfull vistelse innebär en ökad kostnad runt 400.000 kr. på en normalstor förläggning. Kostnader uppkommer också för att administrera det tänkta ersättningssystemet och anordna utbildning för uppgifter som handledare. När förläggningarna sluter avtal med utomstående arbetsgivare kan de vidare få åta sig att betala kostnader för arbetsledning, arbetskläder, transporter m.m.

Invandrarverkets organisation är målstyrd, vilket betyder en långtgående delegering av ansvar och befogenheter. Varje förläggning kan därför när det gäller samsättning för asylsökande göra sin egen bedömning av värdet av verksamheten och väga kostnaderna mot fördelarna. Detta får då ske inom den ram för flyktingdygnskostnaden som förläggningen är tilldelad. Denna ram omfattar också uppföljning och kontroll av kostnaderna. Utredningen bedömer att det bör vara möjligt att finansiera kostnadsökningarna inom nuvarande ram för flyktingdygnskostnader genom de effektiviseringar som ett förändrat arbetssätt på förläggningarna medför.

Enligt vad utredningen inhämtat från invandrarverket är dess mål för närvarande att minska genomsnittskostnaden per flyktingdygn med tre procent vartdera året under den kommande treårsperioden. Detta skall ske främst genom ett förändrat arbetssätt. Under budgetåret 1991/92 har verket gjort intensiva satsningar för att utveckla verksamheten med meningsfull vistelse. Arbete

pågår också för att utveckla barnverksamheten med mera aktiv medverkan av föräldrar och andra vuxna asylsökande inom ramen för meningsfull vistelse. Behovet av personal kan komma att minska på grund av det förändrade arbetssättet, och flera förläggningar har redan en lägre bemanning än tidigare. Detta utvecklingsarbete skapar i sin tur utrymme för nya verksamheter enligt utredningens förslag.

Att flera vuxna asylsökande deltar i olika former av sysselsättning kan vidare innebära besparingar i form av minskade sjukvårdskostnader. Hur stor den besparingen blir är svårt att uppskatta, men resultatet av den verksamhet som redan nu pågår inom meningsfull vistelse visar otvetydigt på att de asylsökande som deltar i erbjudna aktiviteter stärker sin självkänsla och mår bättre. En lägre belastning på sjukvården har klart kunnat konstateras. På enstaka förläggningar har sjukvårdskostnaderna minskat med så mycket som 30 procent.

**Specialmotivering
till förslag till lag om arbete för asylsökande som
vistas på asylförläggning**

1 §

Paragrafen reglerar den föreslagna lagens tillämpningsområde för asylsökande som vistas på asylförläggning.

De arbeten som omfattas av lagförslaget är i första hand de som invandrarverket erbjuder de asylsökande att utföra åt verket inom förläggningsområdet. Hit hör framför allt städning och renhållning av gemensamma lokaler och ytor utomhus, reparation av förläggningens inventarier och utrustning, upprustning av lägenheter i samband med utflyttning, information till myndigheter och institutioner i närsamhället och medverkan i mottagandet av asylsökande från det egna språkområdet. Hit får också räknas arbete i second hand shop och kafé, liksom av förläggningen anordnad barn- och fritidsverksamhet. Däremot faller utanför förslaget asylsökandes deltagande i svenskundervisning och annan av förläggningen för dem anordnad utbildning, liksom vad som tillhör den privata sfären, såsom skötsel av egen lägenhet, egen mathållning och barntillsyn utom förläggningens gemensamma barnverksamhet.

Arbeten som i samförstånd med invandrarverket utförs åt utomstående - vare sig det sker inom eller utom förläggningsområdet - måste godkännas av länsarbetsnämnd. Genom detta krav för vilket redogjorts i den allmänna motiveringen uppkommer inga avgränsningsproblem i fråga

om arbetenas natur vid bedömningen av lagens tillämplighet. Villkoret att arbetena skall ha tillkommit i samförstånd med invandrarverket är avsett att tillgodose verkets behov av att under arbetena kunna vidmakthålla sina kontakter med de asylsökande. Verket måste kunna ge dessa erforderligt stöd och arbetet får inte hindra deras medverkan i utredningen av asylärendet. Villkoret om länsarbetsnämndens godkännande är i första hand avsett att ge garantier för att arbetena inte kommer i konflikt med andra åtgärder på arbetsmarknaden för vilka nämnden är ansvarig, framför allt framtagande av beredskapsarbeten och praktikplatser för ungdomar. Nämnden bör emellertid också granska att arbetena är förenliga med bestämmelserna i den föreslagna lagen framför allt bestämmelsen om att samråd skall ha ägt rum med facket innan avtal träffats mellan invandrarverket och den som tillhandahåller arbetena. Observeras bör att länsarbetsnämnds tillstånd är erforderligt enligt förslaget för att låta asylsökande arbeta åt entreprenörer eller andra som i förhållande till förläggningsen åtagit sig att ombesörja viss verksamhet där.

Som framgår av lagtexten gäller denna inte bara arbete som utförs på verkets egna förläggningar utan också på förläggningar som drivs av annan på verkets uppdrag.

2 §

I allmänna motiveringen har utförligt behandlats skälen för att utredningen funnit att de asylsökande inte kan anses vara arbetstagare i arbetsrättslig mening när de utför arbete enligt utredningsförslaget men att det med hänsyn till osäkerheten om rättstillämpningen är nödvändigt att fastslå detta i särskild lag. Så har skett

i denna paragraf. Av ställningstagandet följer att lagen om anställningsskydd inte blir tillämplig på asylsökande som utför arbete enligt 1 § och därmed inte heller semesterlagen, de s.k. ledighetslagarna, arbetsmiljölagen och arbetsskadeförsäkringslagen. När det gäller lagen om medbestämmande i arbetslivet är saken mera komplicerad på grund av att det är arbetsmarknadsorganisationernas verksamhet - särskilt de fackliga förhandlingarna och kollektivavtalen - som är lagens huvudsakliga ämnesområde. I den mån arbetstagarbegreppet har betydelse för tillämpningen av medbestämmandelagens olika bestämmelser begränsas i motsvarande mån deras verkan i fråga om asylsökande som utför arbete enligt utredningens förslag.

Att de asylsökande inte kommer att omfattas av lagen om anställningsskydd, semesterlagen och ledighetslagarna ligger helt i linje med de grundläggande tankegångarna i utredningsförslaget. Denna lagstiftning är inte anpassad till de asylsökandes speciella situation. Än viktigare är att dessa inte heller kommer att träffas av den rättsverkan som gällande kollektivavtal i allmänhet har för oorganiserade arbetstagar och som ofta skulle förhindra en lägre lönesättning än avtalen föreskriver.

Eftersom också de i övrigt ovan nämnda lagarna sätts ur kraft genom att de asylsökande inte skall betraktas som arbetstagar måste man i särskild ordning lösa frågorna om de asylsökandes behov av en tillfredsställande arbetsmiljö och försäkring för arbetsskada och skada i arbetet för tredje man. Utredningen behandlar i det följande endast arbetsmiljölagen och hänvisar till allmänna motiveringen i frågan om försäkringsskyddet och dess samband med lagen om arbetsskadeförsäkring och skadeståndslagen.

Arbetsmiljölagen gäller i stort sett för all verksamhet i vilken arbetstagare utför arbete för en arbetsgivares räkning. I lagen regleras framför allt frågor som avser arbetsmiljöns beskaffenhet samt frågor om arbetsgivares och arbetstagares allmänna skyldigheter i sammanhanget. Enligt en särskild bestämmelse i lagen skall vid tillämpningen av 2 kap., 3 kap. 1-13 §§, 4 kap. 1-5 §§ och 8-10 §§ samt 7-9 kap. med arbetstagare likställas bl.a. vissa elever, vårdtagare och värnpliktiga. Då tillämpningsområdet för arbetsmiljölagen bör vidgas något i fråga om asylsökande och omfatta bl.a. vissa bestämmelser om minderåriga i 5 kap. föreslås att uppräkningsav aktuell paragraf i lagen och att i arbetsmiljölagen endast hänvisas till denna. I tydlighetens intresse har tillfogats en föreskrift hämtad från arbetsmiljölagen om vem som skall betraktas som arbetsgivare i förhållande till arbetande asylsökande.

3 § första stycket

Här föreskrivs att skriftligt avtal om villkor för åtagandet skall träffas mellan invandrarverket och annan som tillhandahåller asylsökande arbete enligt lagen. Av allmänna avtalsrättsliga grundsatser följer att verket kan till annan huvudman överlåta rätten att förhandla och träffa avtal.

Nu aktuella avtal har enligt vad som sagts i den allmänna motiveringen karaktären av en affärsuppgörelse. De får därmed enligt sakens natur skiftande innehåll. Vissa grundläggande krav måste dock ställas på innehållet för att ett avtal skall kunna undertecknas av invandrarverket eller behörig företrädare för verket.

Även i övrigt bör avtalet innehålla bestämmelser som tillgodoser de asylsökandes och verkets intressen.

Ett ovillkorligt krav anser utredningen vara att den som tillhandahåller arbete förbinder sig att inte betala den asylsökande någon lön eller annan ersättning för arbetet. Den av utredningen föreslagna ordningen vilar på förutsättningen att ersättning till de asylsökande för deras arbetsinsatser skall likställas med dagbidrag, och det är då nödvändigt att någon betalning vid sidan härav inte förekommer. Vidare innebär utredningsförslaget att den som tillhandahåller arbete blir bunden av arbetsmiljölagen och arbetsgivaransvaret enligt skadeståndslagen. Detta måste stå klart för honom då avtalet ingås, varför det bör innefatta en erinran om härav följande förpliktelser. Bestämmelser härom bör lämpligen meddelas i särskild förordning till lagen.

När det gäller avtalsvillkoren i övrigt bedömer utredningen det varken vara nödvändigt eller lämpligt att fastställa dessa i författning. De föreskrifter som behövs om avtalsinnehållet ges bäst av invandrarverket som direkt kan följa utvecklingen av meningsfull vistelse på förläggningarna och tillgodogöra sig där tid efter annan vunna erfarenheter. Utredningen lämnar därför i det följande endast några mera allmänna synpunkter på frågan vad förläggningarna bör beakta under förhandlingar om och vid slutande av avtal.

Avtalen bör innehålla kortfattade beskrivningar av arbetenas natur, tiden för deras utförande och antalet asylsökande som kan få sysselsättning. Varaktigheten av en arbetsuppgift för en och samma asylsökande bör bestämmas till högst tre månader. Svenskundervisning förutsätts normalt varvas med arbetet eller ha fullgjorts i sådan omfattning att den asylsökande kan göra

sig någorlunda förstådd på arbetsplatsen. Arbetsinsatserna får inte hindra erforderlig utredning i asylärendet, försena bosättning i kommun eller verkställighet av ett avvisningsbeslut. Den som tillhandahåller arbete skall vara införstådd med att den asylsökande inte står till förfogande för detta på samma sätt som inom ramen för ett anställningsavtal. Han kan å andra sidan i allmänhet erbjudas ersättare för den som under längre eller kortare tid är frånvarande från arbete. Avtalen bör generellt vila på förutsättningen av nära kontakter mellan förläggningspersonalen och arbetsledningen för att man gemensamt skall kunna lösa de problem som de asylsökandes speciella situation kan föranleda. Den som tillhandahåller arbete måste underrättas om att han är skyldig att följa arbetsmiljölagen och faller under skadeståndslagens arbetsgivaransvar men bör samtidigt få kännedom om att invandrarverket svarar för försäkring för olycksfall i arbetet och att han alltså inte är ansvarig för arbetsskada. När det gäller den affärs- mässiga delen av avtalet bör förläggningarna söka förmå den som tillhandahåller arbeten att så långt detta är möjligt stå för kostnaderna för arbetsinsatserna - arbetslednings-, material-, transport- och måltidskostnader - genom att denne tillgodogörs värdet av arbetsprestationer för vilka han inte behöver betala någon lön. En faktor att beakta i detta sammanhang är den kostnad som förläggningen har för det förhöjda dagbidraget.

3 § andra stycket

Här föreskrivs att samråd skall ske med berörd lokal facklig organisation eller centralorganisation innan invandrarverket träffar avtal med annan arbetsgivare om

arbete som är reglerat i kollektivavtal, slutet av centralorganisation.

Enligt 38 § lagen om medbestämmande i arbetslivet skall arbetsgivare, innan han beslutar att låta någon utföra arbete för hans räkning eller i hans verksamhet utan att denne därvid skall vara arbetstagarare hos honom, på eget initiativ förhandla med arbetstagarorganisation i förhållande till vilken han är bunden av kollektivavtal för sådant arbete. Om arbetet är av kortvarig och tillfällig natur eller kräver särskild sakkunskap eller om den tilltänkta åtgärden i allt väsentligt motsvarar åtgärd som har godtagits av arbetstagarorganisationen behöver arbetsgivaren inte förhandla annat än om organisationen begär det.

Eftersom asylsökande inte är att anse som arbetstagarare då de utför arbete enligt utredningsförslaget följer av deras anlitande för arbete skyldighet för arbetsgivaren att förhandla med kollektivavtalsbärande organisation på arbetstagersidan. Även om undantaget för kortvarigt och tillfälligt arbete ibland leder till att någon primär förhandlingsskyldighet inte föreligger, måste arbetsgivaren förhandla om organisationen så begär.

Den ordning som utredningen tänkt sig när det gäller att få till stånd arbetstillfällena för asylsökande innebär i sina huvuddrag, att invandrarverket eller annan huvudman som verket vänder sig till för ändamålet skall söka skaffa fram arbetsuppgifterna, att verket eller den utsedde huvudmannen skall träffa avtal med intresserade arbetsgivare om villkoren för arbetet och att länsarbetsnämnden skall godkänna detta före igångsättandet.

I allmänna motiveringen har utredningen bedömt uppgiften att ta fram lämpliga arbetsuppgifter för asylsökande vara så grannlaga att samråd bör ske med berörd facklig arbetstagarorganisation innan arbete utförs och detta oavsett om den tilltänkte arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal eller inte. Sådant samråd bör ske så tidigt som möjligt, helst redan under arbetenas planläggning, och bör därför i första hand åvila invandrarverket eller den huvudman som fått verkets uppdrag att ta fram arbetena. När samarbete sker i form av projekt av typen Asarumprojektet kan det däremot vara lämpligt att den blivande arbetsgivaren svarar för samrådet när denne redan från början deltar i projektets uppläggning och är bunden av ett kollektivavtal som omfattar det tilltänkta arbetet. Av nu angivet skäl lämnas ingen föreskrift om vem som skall svara för samrådet utan bara en bestämmelse om att samråd måste ha ägt rum innan invandrarverket träffar avtal med arbetsgivaren.

Det föreslagna kravet på samråd som är undantagslöst och således omfattar även arbetsgivare som inte är bundna av kollektivavtal gör tillämpningen av 38 § lagen om medbestämmande i arbetslivet obehövlig. Det föreslås därför vidare att samrådet skall ersätta förhandling enligt nämnda paragraf. En följd härav blir att facklig vetorätt inte föreligger för asylsökandes arbete. Vetorätten har ingen större funktion att fylla i detta sammanhang när tillräckliga garantier för att det bara blir seriösa arbetsgivare som kommer i fråga för att tillhandahålla arbeten ligger i den framträdande roll som invandrarverket har när det gäller arbetenas framtagning.

Återstår att behandla frågan med vilken facklig organisation samrådet bör ske. För att samråd skall bli aktuellt skall arbetet vara reglerat i kollektivavtal som

slutits av en central arbetstagarorganisation. Med en sådan avses i 6 § medbestämmandelagen förbund eller därmed jämförlig sammanslutning av arbetstagare. Då på den privata sektorn av arbetsmarknaden förbunden normalt är parter i riksavtalen vart och ett på sitt område måste invandrarverket här i första hand bedöma till vilket riksavtal det tilltänkta arbetet är hänförligt. Denna bedömning torde i praktiken inte behöva leda till några större svårigheter då riksavtalen vanligen omfattar väl avgränsade branscher och ansluter sig till den s.k. industriförbundsprincipen. På den offentliga sektorn förhandlar staten, landstingsförbundet eller kommunförbundet med de offentliganställdas olika organisationer. Kollektivavtalen här täcker i allmänhet arbetsgiversidans hela verksamhetsfält.

När utredningen föreslår att samrådet i första hand skall ske med lokal arbetstagarorganisation har detta sin grund i att denna bäst kan göra erforderliga bedömningar. Det är de lokala förhållandena som måste beaktas i första hand och intet hindrar den lokala organisationen från att vända sig till sin centralorganisation i frågor av principiell natur. Med lokal arbetstagarorganisation menas enligt 6 § medbestämmandelagen sammanslutning av arbetstagare som är part i lokal förhandling med arbetsgivare, på den privata sektorn vanligen avdelningar eller klubbar, på offentliga avdelningar eller i förekommande fall gemensamma samverkansorgan för de olika parterna på arbetstagersidan. Först när en lokal organisation inte finns bör samrådet äga rum direkt med centralorganisationen. Ordningen stämmer också överens med 14 § medbestämmandelagen som stadgar att förhandlingsskyldigheten enligt 11-13 §§ samma lag i första hand skall fullgöras med lokal arbetstagarorganisation.

Utredningen vill tillägga att frågan om behörig samrådspart inte bör leda till problem i de fall den tilltänkte arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal som omfattar de för asylsökande avsedda arbetsuppgifterna. Detta torde i vart fall bli fallet på hela den offentliga sektorn där som direkta arbetsgivare uppträder statliga myndigheter, landsting och kommuner. När arbetsgivaren är bunden av ett sådant kollektivavtal ligger det närmast till hands att han själv sköter samrådet, förtrogen som han är med frågan vilken lokal arbetstagarorganisation som är behörig motpart. Ibland kan det vara lämpligt att även en företrädare för förläggningen deltar i samrådet.

4 §

I denna paragraf föreskrivs att en överenskommelse är ogiltig som en asylsökande träffar med den som tillhandahåller arbetet om överenskommelsen strider mot avtalet mellan invandrarverket och denne. Paragrafen har sin största praktiska betydelse i fråga om ersättningen till de asylsökande för deras arbetsinsatser. Denna skall enligt 5 § likställas med dagbidrag. En överenskommelse vid sidan härav om lön eller annan ekonomisk ersättning för arbetet är sålunda ogiltig.

5 §

I den allmänna motiveringen har utredningen redovisat olika lösningar av frågan om ersättning till de asylsökande för deras arbetsinsatser och angett skälen för att utredningen förordar en kombination av förhöjt och reducerat dagbidrag. I denna paragraf ges föreskrifter om en sådan kombination. Att ersättningen för sådant

arbete som omfattas av lagen inte har beskrivits som ett förhöjt dagbidrag utan anges skola likställas med dagbidrag sammanhänger med att dagbidraget är behovsprövat och att ersättning bör tillkomma också den som inte har rätt till fullt sådant bidrag. Det är emellertid bara ett ringa fåtal asylsökande som drabbas negativt av behovsprövningen, och dessa är i detta sammanhang försumbara.

För rätt till ersättning bör krävas att den asylsökande arbetat viss minsta tid av dagen, förslagsvis två timmar. Tidsmåttet kan inte gärna sättas högre, eftersom flertalet asylsökande deltar i svenskundervisning inemot fyra timmar om dagen. Ersättningen skall kunna utgå under veckans fem arbetsdagar men inte under lördagar, söndagar och helgdagar. Kravet på arbete viss minsta tid för rätt till ersättning bör vara ovillkorligt och kan därför inte föranleda svårigheter vid tillämpningen.

Då man inte kan räkna med att det kommer att finnas tillgång till lämpliga arbetsuppgifter för alla asylsökande på en förläggning måste det finnas ett regelsystem för urvalet. I första hand skall arbete erbjudas dem som vill delta fullt ut i meningsfull vistelse på asyلفörläggning och fördelning av tillgängliga arbetsuppgifter ske efter de asylsökandes egna önskemål. Ett krav bör då vara att den asylsökande deltar i eller har tillgodogjort sig den svenskundervisning som förläggningen anordnar. Erfarenheterna visar klart att denna undervisning ger bättre resultat om den kan varvas med praktiskt arbete ute i närsamhället. Om efterfrågan på arbetsuppgifter blir större än tillgången eller konkurrens uppstår om ett och samma arbete bör den som vistats längst på förläggningen ges företräde, såvida inte

i enstaka fall kompetens och fallenhet för uppgiften väger tyngre. Ett och samma arbete bör för en asylsökande inte vara längre än tre månader, något som bör öka möjligheterna för alla som vill vara med. Vid behov kan man öka cirkulationen genom att erbjuda arbeten under kortare tid. Utredningen har vid besök på olika förläggningar kunnat konstatera att det i allmänhet finns goda förutsättningar för att nå samförstånd mellan förläggningsens personal och de asylsökande i frågor som avser fördelningen mellan dessa av tillgängliga arbetsuppgifter.

Dagbidraget skall kunna reduceras för dem som inte kan åberopa giltigt skäl för att ställa sig avvisande till ett erbjudet arbete. Sådant skäl är framför allt sjukdom, nedsatt hälsa, handikapp och vård av mindre barn. Reduceringen kommer härmed att i praktiken drabba bara de helt arbetsovilliga och de som avvisar ett erbjudet arbete enbart därför att detta inte upplevs som tillräckligt attraktivt. Reduceringen bör i princip gälla tills den asylsökande åtar sig ett nytt arbete som han erbjuds. Fullt dagbidrag bör emellertid kunna betalas ut tidigare om det med hänsyn till omständigheterna kan anses skäligt. Detta kan bli aktuellt framför allt i sådana fall då svårigheter under en längre tid föreligger för förläggningsen att erbjuda arbeten i tillräcklig omfattning och den asylsökande visat prov på ändrad inställning till arbete.

Enligt det förslag som utredningen sålunda lägger fram i denna paragraf är åldersgränsen satt till 16 år för rätten till ersättning och till 18 år för möjligheten att reducera dagbidraget. En ensamstående vuxen, en sammanboende och ett barn mellan 16 och 18 år skall alltså få lika stor ersättning. Regeringen bör i förordning till lagen bestämma storleken av ersättningen

och reduceringen av dagbidraget, medan invandrarverket torde kunna ge erforderliga föreskrifter i övrigt för paragrafens tillämpning.

En asylsökande som är missnöjd med ett negativt beslut om ersättning eller med ett beslut om reducering av dagbidraget kan överklaga beslutet hos länsrätten enligt gällande bestämmelser i lagen om bistånd åt asylsökande m.fl. När det gäller rätten till ersättning för arbete följer detta av att sådan ersättning likställs med dagbidrag.

6 §

Paragrafen reglerar i överensstämmelse med vad som utvecklats i specialmotiveringen ovan rätten för regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att meddela tillämpningsföreskrifter till lagen. Det föreslås att regeringen i särskild förordning till lagen ger föreskrifter om vilka villkor som skall intas i avtal enligt 3 § samt om storleken av den med dagbidrag likställda ersättningen och reduceringen av dagbidraget enligt 5 §. I övrigt förutsätts att erforderliga tillämpningsföreskrifter meddelas av invandrarverket.

SÄRSKILT YTTRANDE

**Särskilt yttrande av hovrättsassessorn Tuula Tikkanen
Kihlgren, arbetsmarknadsdepartementet**

Den av utredaren föreslagna lagen om arbete för asylsökande som vistas på en asyلفörläggning utgör en vidareutveckling och reglering av den verksamhet som under senare år har anordnats med stöd av statens invandrarverks Riktlinjer för meningsfull vistelse för asylsökande på en förläggning.

För att denna verksamhet skall kunna utvecklas och bedrivas utan att komma i konflikt med den arbetsrättsliga lagstiftningen bör den, som utredaren föreslår, lagregleras.

Utredaren föreslår vidare att de asylsökande skall ha rätt till viss ersättning, om de deltar i arbeten som anordnas med stöd av nämnda lag. Ersättningen skall enligt förslaget kunna utgå till de asylsökande som har fyllt 16 år och likställas med dagbidrag enligt lagen om bistånd åt asylsökande m.fl. (1988:153). Enligt förslaget skulle ersättningen enligt nuvarande beräkningsgrunder uppgå till 9 kronor per dag.

Denna ersättning skall enligt utredningsförslaget inte utgöra en belöning för de asylsökandes arbetsinsatser, utan i stället tjäna till att "understryka vikten av arbetsinsatserna såväl för samhället som för de asylsökande". Att ersättningen har denna funktion medför enligt förslaget också att "någon jämförelse med löneläget för likartade arbetsuppgifter på arbetsmarknaden behöver därför inte bli aktuell".

Motiveringen i denna del framstår inte som helt övertygande. Det anförs inte heller några belägg för att de asylsökande skulle sakna insikter om arbetets generella värde för samhället och individen.

Av utredningsförslaget följer att de asylsökande inte skall anses som arbetstagare. Deras deltagande i sysslorna får till följd därav anses som helt frivilligt och av idéell karaktär. Verksamheten är därför inte av den art att den i princip berättigar till ersättning.

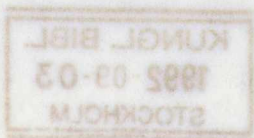
Det framstår dock som rimligt att den uppmuntras genom att de som deltar får någon form av "flitpeng". Denna borde dock kunna sättas till ett något högre belopp än vad som föreslagits.

Om verksamheten inte anses ha denna karaktär är det svårt att se några bärande skäl för att de asylsökande inte skall ha samma ersättning för sitt arbete som de, som på den öppna arbetsmarknaden utför sysslor av samma slag.

Med hänsyn till verksamhetens karaktär av ett frivilligt, idéellt arbete är det också svårt att se skäl för den i utredningen föreslagna ordningen att dagbidraget skall sänkas under normalnivån för asylsökande som "utan giltigt skäl avvisar erbjudet arbete" (5 § 2 st. förslaget till lag om arbete för asylsökande som vistas på en asyلفörläggning).

Det i utredningen anförda exemplet på vissa kommuners handhavande av socialbidrag framstår av flera skäl inte som adekvat. Av dessa räcker det här att nämna att förfarandet med socialbidrag avser personer som i princip har hela den öppna arbetsmarknadens utbud till sitt förfogande.

Det är också svårt att se att de asylsökande, som inte vill delta i den frivilliga verksamheten skulle kunna anses som "helt arbetsovilliga" (se t.ex. specialmotiveringen till 5 §). Begreppet "arbetsovillig" bör reserveras för den som har möjligheten att på den öppna arbetsmarknaden själv välja den sysselsättning eller utbildning som han önskar, men som trots det låter andra dra försorg om sin försörjning.



KUNGL. BIBL.

1992-09-03

STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

1. Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. U.
2. Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. M.
3. Psykiskt stördas situation i kommunerna – en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. S.
4. Psykiatri i Norden – ett jämförande perspektiv. S.
5. Koncession för försäkringssammanslutningar. Fi.
6. Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. Fi.
7. Kompetensutveckling - en nationell strategi. A.
8. Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. Fi.
9. Ekonomi och rätt i kyrkan. C.
10. Ett nytt bolag för rundradiosändningar. Ku.
11. Fastighetsskatt. Fi.
12. Konstnärlig högskoleutbildning. U.
13. Bundna aktier. Ju.
14. Mindre kadmium i handelsgödsel. Jo.
15. Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. U.
16. Kroppen efter döden. S.
17. Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. S.
18. Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. S.
19. Långtidsutredningen 1992. Fi.
20. Statens hundscola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. S.
21. Bostadsstöd till pensionärer. S.
22. EES-anpassning av kreditupplysningslagen. Ju.
23. Kontrollfrågor i tull datoriseringen m.m. Fi.
24. Avreglerad bostadsmarknad. Fi.
25. Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. U.
26. Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. S.
27. Årsarbetstid. A.
28. Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. Fi.
29. Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. S.
30. Kreditförsäkring – Några aktuella problem. Fi.
31. Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. Ku.
32. Nya Inlandsbanan. K.
33. Kasinospelsverksamhet i folk rörelsernas tjänst? C.
34. Fastighetsdatasystemets datorstruktur. M.
35. Kart- och mätutbildningar i nya skolformer. M.
36. Radio och TV i ett. Ku.
37. Psykiatri och dess patienter – levnadsförhållanden, världens innehåll och utveckling. S.
38. Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. U.
39. Begreppet arbetskada. S.
40. Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. Fi.
41. Angående vattenskotrar. M.
42. Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. M.
43. Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. M.
44. Resurser för högskolans grundutbildning. U.
45. Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. M.
46. Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. S.
47. Avreglerad bostadsmarknad, Del II. Fi.
48. Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. Fi.
49. EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. C.
50. Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. S.
51. Översyn av sjöpolisens. Ju.
52. Ett samhälle för alla. S.
53. Skatt på dieselolja. Fi.
54. Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitikern. C.
55. Råd för forskning om transporter och kommunikation. K.
Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. K.
56. Färjor och farleder. K.
57. Beskattnings av vissa naturaförmåner m.m. Fi.
58. Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör. M.
59. Läraruppdraget. U.
60. Enklare regler för statsanställda. Fi.
61. Ett reformerat åklagarväsende. Del. A och B. Ju.
62. Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. Fö.
63. Regionala roller – en perspektivstudie. C.
64. Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. C.
65. Kartboken. C.
66. Västsverige – region i utveckling. C.
67. Fortsatt reformering av företagsbeskattnings. Del 1. Fi.
68. Långsiktig miljöforskning. M.
69. Meningsfull vistelse på asylförläggning. Ku.

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Bundna aktier. [13]
- EES-anpassning av kreditupplysningslagen. [22]
- Översyn av sjöpolisén. [51]
- Ett reformerat åklagarväsende. Del A och B. [61]

Försvarsdepartementet

- Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. [62]

Socialdepartementet

- Psykiskt stördas situation i kommunerna – en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. [3]
- Psykiatri i Norden – ett jämförande perspektiv. [4]
- Kroppen efter döden. [16]
- Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. [17]
- Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. [18]
- Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. [20]
- Bostadsstöd till pensionärer. [21]
- Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. [26]
- Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. [29]
- Psykiatri och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. [37]
- Begreppet arbetsskada. [39]
- Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. [46]
- Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. [50]
- Ett samhälle för alla. [52]

Kommunikationsdepartementet

- Nya Inlandsbanan. [32]
- Råd för forskning om transporter och kommunikation.
- Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. [55]
- Färjor och farleder. [56]

Finansdepartementet

- Koncession för försäkringsammanslutningar. [5]
- Ny mervärdeskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. [6]
- Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. [8]
- Fastighetsskatt. [11]
- Långtidsutredningen 1992. [19]

- Kontrollfrågor i tuldatoriseringen m.m. [23]
- Avreglerad bostadsmarknad. [24]
- Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. [28]
- Kreditförsäkring – Några aktuella problem. [30]
- Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. [40]
- Avreglerad bostadsmarknad, Del II. [47]
- Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. [48]
- Skatt på dieselolja. [53]
- Beskattning av vissa naturaförmåner m.m. [57]
- Enklare regler för statsanställda. [60]
- Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. [67]

Utbildningsdepartementet

- Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. [1]
- Konstnärlig högskoleutbildning. [12]
- Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. [15]
- Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. [25]
- Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. [38]
- Resurser för högskolans grundutbildning. [44]
- Läraryrpedraget. [59]

Jordbruksdepartementet

- Mindre kadmium i handelsgödsel. [14]

Kulturdepartementet

- Ett nytt bolag för rundradiosändningar. [10]
- Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. [31]
- Radio och TV i ett. [36]
- Meningsfull vistelse på asylförläggning. [69]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Kompetensutveckling - en nationell strategi. [7]
- Årsarbetstid. [27]

Civildepartementet

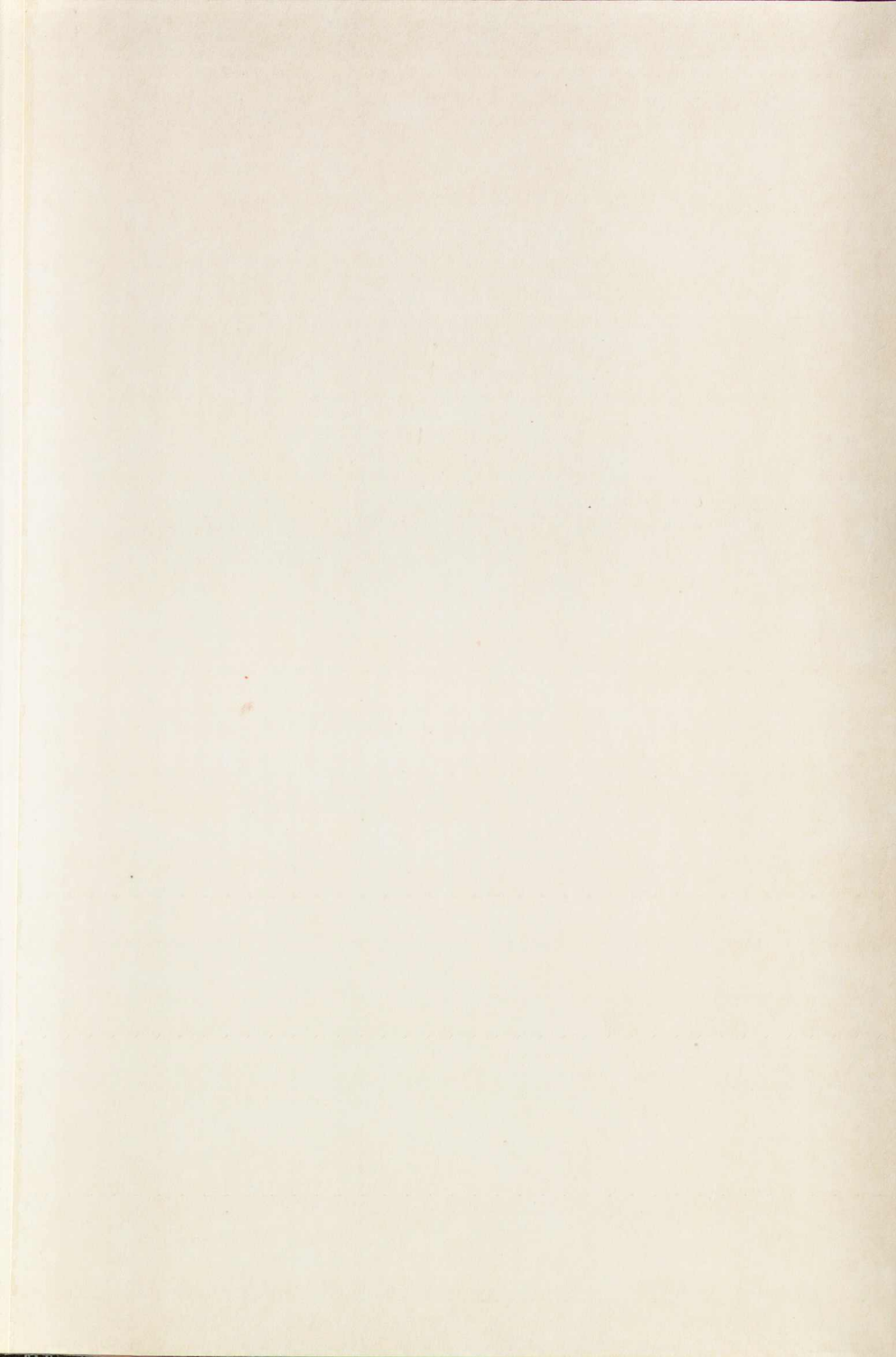
- Ekonomi och rätt i kyrkan. [9]
- Kasinospelverksamhet i folkrorelsernas tjänst? [33]
- EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. [49]
- Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitiken. [54]
- Regionala roller – en perspektivstudie. [63]
- Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. [64]
- Kartboken. [65]
- Västsvrige – region i utveckling. [66]

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Miljö- och naturresursdepartementet

- Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. [2]
Fastighetsdatasystemets datorstruktur. [34]
Kart- och mätningutbildningar i nya skolformer. [35]
Angående vattenskotrar. [41]
Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. [42]
Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. [43]
Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. [45]
Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör. [58]
Långsiktig miljöforskning. [68]



ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.
INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.

ISBN 91-38-13110-2
ISSN 0375-250X