

Cirkulärnr: 1996:48
Diariernr: 1996/0713
Handläggare: Karl-Axel Johansson
Leif Petersén
Sektion/Enhet: Vård och Omsorg
Datum: 1996-03-06
Mottagare: Kommunstyrelsen
Invandrar- och flyktingfrågor
Individ- och familjeomsorg
Rubrik: Kommunernas åtgärder för att underlätta återvand-
ringen till före detta Jugoslavien - rättsliga synpunkter
m m

1996-03-06

*Karl-Axel Johansson
Leif Petersén*

Kommunstyrelsen
Invandrar- och flyktingfrågor
Individ- och familjeomsorg

Kommunernas åtgärder för att underlätta återvandringen till före detta Jugoslavien - rättsliga synpunkter m m

Genom freden i det tidigare Jugoslavien har frågan om återvandring blivit aktuell för många fler människor än tidigare. Flyktingpolitiska kommittén har i sitt huvudbetänkande också föreslagit att återvändaraspekterna skall finnas med redan från början i flyktingmottagandet. Invandrarpolitiska kommittén, som skall lämna sitt huvudbetänkande i april 1996, kommer med ytterligare förslag när det gäller återvandring.

Regeringen har gett Invandrarverket i uppdrag att i Sverige genomföra insatser för att förbereda ett återvändande till hemlandet, främst Bosnien. 5 miljoner kronor har anvisats för ändamålet. Invandrarverket har knutit en arbetsgrupp till arbetet bestående av företrädare för myndigheter och organisationer. Kommunförbundet är representerat genom Karl-Axel Johansson.

Frivilligorganisationerna har redan tidigare arbetat aktivt med att hjälpa flyktingar, som velat återvända till sitt ursprungsland. Sociala Missionen har under flera år arbetat med ett särskilt återvändarprogram.

Kommunerna har hittills varit lite engagerade i återvandringsfrågorna. Detta har varit naturligt eftersom den svenska politiken inriktats på att de utlänningar, som får uppehållstillstånd i Sverige, skall stanna här. Kommunernas arbete har varit inriktat på att integrera de nyanlända så fort som möjligt.

Kommunerna ställs nu i ökande utsträckning inför frågor om på vilket sätt man skall medverka till att människor kan återvända till sina ursprungsländer.

När återvändningsfrågorna på olika sätt aktualiserats är det viktigt att understryka att staten måste ta ansvar för att stödja dem som vill återvända till sitt hemland. Det statliga ansvaret bör gälla även stöd till flyktingar, som vill åka till hemlandet för att undersöka möjligheterna för ett senare permanent återvändande. Kommunförbundets företrädare har i invandrapolitiska kommittén hävdad denna åsikt och kommittén kommer i sitt huvudbetänkande att behandla frågan. I avvaktan på resultatet av kommitténs arbete och andra initiativ från regeringen har Kommunförbundet gjort en genomgång av rättsläget.

Rent juridiskt gäller att en kommuns åligganden och befogenheter att agera inom aktuella områden måste kunna grundas på föreskrifter i lag. Denna konstitutionella ordning är angiven i 8 kap 5 § regeringsformen. Någon annan lagstiftning än socialtjänstlagen (SoL) aktualiseras inte för kommunernas del när överväganden skall göras i fråga om hjälpinsatser för att underlätta en återvandring.

I brist på vägledande rättspraxis från regeringsrätten är det i nuläget mycket svårt att göra säkra bedömningar av kommunernas lagliga möjligheter och skyldigheter att inom ramen för SoL underlätta en återvandring till det tidigare Jugoslavien. I ett mål har länsrätt av medicinska och sociala skäl beviljat en familj rätt till ekonomiskt bistånd enligt 6 § SoL för att *tillfälligt* återvända till hemlandet i syfte att överväga förutsättningarna för en återvandring. Kammarrätten ändrade inte länsrättens dom och regeringsrätten beslutade att inte meddela prövningstillstånd (mål nr 803-1993). Med hänsyn till de speciella omständigheterna i målet kan inte dras några generella slutsatser av utgången.

Det saknas rättspraxis som utvisar att en flykting har rätt till bistånd enligt 6 § SoL för att *permanent* återvända till sitt hemland. Vår nuvarande bedömning är att det kan ifrågasättas om kommunernas ansvar enligt SoL ger utrymme för en sådan biståndsinsats. En sådan extensiv tolkning av kommunernas ansvar bör tills vidare få ankomma på regeringsrätten att göra.

När det gäller ekonomisk hjälp från kommunerna *utöver rätten till bistånd enligt 6 § SoL* är den allmänna rättsliga utgångspunkten att sådant frivilligt bistånd - efter riktlinjer från kommunfullmäktige - kan lämnas av socialtjänsten efter individuell behovsprövning för att *förebygga uppkomsten av en social hjälpsituation*. Med sådant syfte bör en frivillig biståndsinsats för flyktingarna kunna försvaras på rättslig grund med åberopande av 5 § SoL. Biståndsinsatser av detta slag bör kunna avse uppkomna hjälpbehov föranledda av såväl ett permanent återvändande som en tillfällig besöksresa till hemlandet. Sådant hjälp kan kommunen enligt 33 § SoL återkräva, om den getts under villkor om återbetalning.

I det följande redovisar vi några av de frågeställningar som kan bli aktuella.

1. Kortare besöksresor till hemlandet för att undersöka möjligheterna för ett senare permanent återvändande.

Det är sannolikt så att ett besök i hemlandet kan ge viktig information för den enskilde om förutsättningarna för att permanent återvända. Detta är betydelsefullt och kan underlätta den fortsatta vistelsen i Sverige. Det skulle därvid kunna ses som ett led i introduktionen och underlätta den enskildes planering för sin framtid. Ett stöd skulle därför kunna ses som hjälp till självhjälp. Några kommuner har fattat beslut om att den enskilde får behålla socialbidraget eller introduktionsersättningen under en avgränsad tidsperiod i samband med besök i hemlandet. Om den enskilde inte återvänder efter den tid som överenskommits dras socialbidraget eller introduktionsersättningen in.

Kvarvarande familjemedlemmar i Sverige får socialbidrag enligt regler, som tillämpas för andra personer, som vistas i kommunen.

När det gäller bidrag till reskostnad är frågan mer komplicerad. Från kompetenssynpunkt har den kommunala kopplingen till invandrarna traditionellt varit att slussa in dem i det svenska samhället. Det kan underlätta den enskildes planering av framtiden i Sverige att tillfälligt få återvända till hemlandet men sådana researrangemang kan inte på ett *generellt och enhetligt sätt* göras till kommunala angelägenheter utifrån 6 § SoL eller 5 § SoL. Om det skall eftersträvas att kommunerna aktivt och på ett enhetligt sätt medverkar till besöksresor till hemlandet bör ett sådant åliggande eller en sådan befogenhet stödjas på en speciallag som ges generell inriktning. Sådant lagstöd saknas i dag.

Om kommunerna efter *individuell behovsprövning* önskar underlätta invandrarnas besöksresor till hemlandet bör detta vara möjligt utifrån vad som ovan angivits om frivillig ekonomisk hjälp enligt 5 § SoL.

2. Tidsbegränsat återvändande för att inom ramen för Sveriges biståndsinsatser arbeta med återuppbyggnad i hemlandet. Detta är för närvarande aktuellt i Bosnien.

Kommunens medverkan i dessa fall bör inskränka sig till att bedöma om den enskilde skall behålla sin bostad i Sverige under den tid han eller hon befinner sig hemlandet. Det naturliga bör vara att bostaden hyrs ut i andra hand under bortovaron.

Biståndsinsatser för annat land och därmed sammanhängande åtgärder är från kommunalrättslig synpunkt rent statliga angelägenheter. Om staten medverkar till att enskilda gör tillfälliga biståndsinsatser i främmande land bör den därför också stå för de kostnader som uppkommer till följd av tillfälligt lämnade och icke andrahandsuthyrda lägenheter i kommunerna. Ett sådant kostnadsansvar från statens sida bör läggas fast inom ramen för biståndsarbetet. I annat fall uppkommer frågan om det finns rättsliga förutsättningar enligt 6 § SoL för att förpliktiga kommunerna att utge bidrag för att täcka biståndsarbetarnas hyreskostnader i Sverige under bortovaron.

Eftersom biståndsinsatserna och därmed bortovaron från Sverige bygger på frivillighet och samtycke från biståndsarbetarens sida är det osäkert om den enskilde kan göra gällande en rätt till bistånd enligt 6 § SoL för att täcka hyreskostnader i Sverige under vistelsen i annat land.

I Sverige kvarvarande familjemedlemmar får socialbidrag eller introduktionersättning enligt de regler, som tillämpas för andra personer som vistas i kommunen.

3. Permanent återvändande.

Den som vill permanent återvända till sitt ursprungsland kan erhålla statligt stöd till hemresan och ett kontantbelopp till uppehållet under den första tiden. Kontantbeloppet uppgår för närvarande till 1.500 kronor/person dock högst 7.500 kronor per familj.

Utländsk medborgare med uppehållstillstånd i Sverige, som permanent återvänder till sitt ursprungsland får sitt uppehållstillstånd makulerat. Ny ansökan måste göras om man på nytt vill komma till Sverige.

Kommunen har inte och bör inte heller ha något generellt ansvar när det gäller permanent återvändande. Om det är fråga om ett permanent återvändande är det vår bedömning att staten ytterst skall svara för därmed sammanhängande kostnader. Det är genom statens åtgärder som ett mottagande i Sverige såsom land möjliggjorts. Ett kostnadsansvar för ett slutligt återvändande till hemlandet kan i denna situation inte med *någon automatik* föras över till kommunernas socialtjänst.

Ekonomiskt bistånd enligt 6 § SoL utgår i första hand för att enskilda med *fast anknytning* till Sverige vid behov skall kunna erhålla hjälp för att uppnå en skälig levnadsnivå. En sådan fast anknytning kan i och för sig föreligga även om en person tillfälligt vistas utanför Sverige. I RÅ 1987 ref 174 slog regeringsrätten fast att en kommuns yttersta ansvar fick anses föreligga så länge den hjälpbehövande alltjämt var att betrakta som bosatt i kommunen i den meningen att han där hade kvar sitt *egentliga bo och hemvist*.

Om en person bestämt sig för att slutligt lämna Sverige är det osäkert i vilken utsträckning som denna situation kan grunda någon rätt till ekonomiskt bistånd enligt 6 § SoL för att täcka kostnader som är *direkt föranledda av utresan*. Som inledningsvis redovisats anser vi det dock vara juridiskt möjligt att en kommun med stöd av 5 § SoL frivilligt bistår med behovsprövad ekonomisk hjälp för att underlätta sådan utresa.

Ett exempel där det skulle kunna bli aktuellt med bistånd kan vara transport av möbler och andra tillhörigheter i samband med utresan.

Den arbetsgrupp, som Invandrarverket har till sitt förfogande, med uppgift att i Sverige förbereda återvandring till i första hand Bosnien kommer regelbundet att informera bl. a. kommunerna om förutsättningarna för återvändande och vad som kan förberedas i Sverige. Ansvarig för denna information på Invandrarverket är Kajsa Törnqvist tel 011/15 62 42 fax 011/15 65 61.

Frågor med anledning av detta cirkulär besvaras av Karl-Axel Johansson tel. 08/772 43 18 och förbundsjurist Leif Petersén tel. 08/772 44 33.

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET
Vård och Omsorg

Anita Sundin

Karl-Axel Johansson