

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

**Yttrande avseende betänkandet *Aktiv väntan – asylsökande i Sverige* (SOU 2009:19)**

**Sammanfattning**

**FARR (Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd)**

- avstyrker förslagen om aktivitetsbonus samt nedsättning av ersättning om den asylsökande inte väljer det boende som den tilldelas.
- avstyrker utredningens förslag om identitetskrav i samband med organiserad sysselsättning, svenskundervisning och arbete.
- välkomnar förslagen om: möjlighet för asylsökande att delta i sysselsättning fram till lagakraftvunnet beslut; att asylsökande i princip ska undantas kravet på arbetstillstånd; att trångboddhet i anläggningsboende åtgärdas; att grundersättningen för asylsökande höjs och att regeln om att ersättning efter tredje barnen uteblir tas bort; samt att vissa asylsökande som har haft ett tillfälligt uppehållstillstånd inte ska omfattas av mottagande lagen utan vara ett kommunalt ansvar.

**Övergripande kommentar**

I huvudsak menar utredningen att förslagen syftar till att främja sysselsättning bland asylsökande och att förkorta handläggningstiden för asylärenden. Genom att använda ekonomiska incitament vill utredningen öka sysselsättningen samt understödja val av boende

som dels främjar sysselsättning, dels underlättar för migrationsverket att snabbare genomföra en grundutredning som ger kortare handläggningstider.

FARR:s övergripande kommentar är att utredningen på ett beklagligt sätt bidrar till att misstänkliggöra asylsökande, särskilt genom att den utgår från att ekonomiska incitament behövs för att öka drivkraften bland asylsökande att delta i sysselsättning. Ett sådant förslag utgår från att det finns en brist i motivation bland asylsökande. FARR:s erfarenhet är att detta inte stämmer överens med verkligheten utan att det bland asylsökande finns en stark önskan om att delta i samhället, bidra till sin egen försörjning och ha en meningsfull sysselsättning. Vår erfarenhet är att det största hindret för asylsökandes sysselsättning tvärtom står att finna i strukturella hinder. Utredningen föreslår förvisso att vissa begränsningar försvinner, men överlag menar FARR att utredningen brister i att identifiera de centrala strukturella hinder som finns i nuvarande system. Det gäller särskilt de identitetskrav som innebär att vissa grupper av asylsökande helt exkluderas från arbetsmarknaden. Utredningens förslag bidrar snarare till att förstärka dessa hinder, till exempel genom att kräva att asylsökande även ska kunna klarlägga sin identitet för att få delta i svenskundervisning och annan sysselsättning. FARR ställer sig också kritisk till att utredningen inte tar större hänsyn till andra förutsättningar som sätter ramar för både för asylsökandes och nyanlända flyktingars möjligheter att etablera sig i samhället. Särskilt iögonfallande här är utredningens osynliggörande av etnisk diskriminering och rasism. FARR ser också allvarligt på utredningens förslag ur ett rättighetsperspektiv och menar att utredningen i sina förslag inte tagit tillräckligt stor hänsyn till den specifika situation som en asylsökande ofta befinner sig i med allvarliga traumatiska händelser bakom sig och stark oro för egen och närståendes framtid.

### **Frågan om kommunalt operativt ansvar**

Utredningen föreslår att kommunerna tar över det operativa ansvaret för asylmottagningen och att mottagningen i högre grad integreras med introduktionen för nyanlända. Till viss del kommer även länsstyrelserna att vara involverade, främst som samordnare.

FARR ser det som önskvärt att kommunerna deltar aktivt när det gäller asylsökandes sysselsättning, men vi anser samtidigt att det övergripande ansvaret måste vara statens. FARR vill särskilt framhålla att en påtaglig risk med utredningens förslag är att asylmottagningens utformning – på samma sätt som dagens system för introduktionen för nyanlända – kommer

att variera kraftigt mellan olika kommuner. FARR vill därför understryka vikten av att asylsökande måste kunna förvänta sig samma möjligheter oavsett var i landet de befinner sig och att asylmottagningen inte ska vara avhängigt olika kommuners resurser, förutsättningar och prioriteringar.

### **Frågan om sysselsättning**

Utredningens förslag syftar till att främja sysselsättning i allmänhet och skräddarsydd sysselsättning i synnerhet. Enligt FARR:s erfarenhet så finns det stora skillnader i hur Migrationsverkets mottagningsenheter arbetar med den organiserade sysselsättningen. På många håll finns det begränsningar för asylsökande att delta i den organiserade sysselsättningen efter ett första avslag hos Migrationsverket. Under tiden som överklagandet prövas är således många uteslutna från att delta i undervisning. (Överklagandetiden är numera den längsta väntan). FARR välkomnar därför utredningens förslag om att asylsökande ska erbjudas möjlighet till sysselsättning under hela asylprocessen (alltså t o m lagakraftvunnet utvisningsbeslut).

FARR ställer sig däremot kritisk till utredningens tolkning av varför endast runt 31 % av alla asylsökande deltar i någon form av sysselsättning (varav 57 % deltar i svenskundervisning). Utredningen menar att anledningen till att så få deltar i någon form av sysselsättning verkar vara att asylsökande väljer att avstå från att delta (s. 93). FARR menar att detta misstänkliggörande är ovärdigt. Enligt FARR:s erfarenhet kan den låga andel asylsökande som deltar i någon form av organiserad sysselsättning inte förklaras med att det finns en passiv hållning bland asylsökande. De allra flesta asylsökande som vi möter har tvärtom en stark önskan om att få en meningsfull sysselsättning. FARR menar tvärt emot utredningen att förklaringen till den låga andel sysselsatta istället står att finna i de strukturella hinder som finns mot att asylsökande arbetar och studerar (framförallt nekande av AT-UND och avstängning från studiemöjligheter efter ett första avslag). Den asylsökandes psykiskt pressade situation kan också vara skäl till att den asylsökande inte har möjlighet att arbeta/delta i sysselsättning. Etnologen Rebecca Lennartsson som genomfört studien *Mellan hopp och förtvivlan* (som också utredaren hänvisar till) framhåller till exempel att de asylsökande som inte tog del av svenskundervisning hänvisade just till koncentrationssvårigheter, orkeslöshet och uppgivenhet, vilka alla är symptom på stark psykisk press.

### **Särskilt om aktivitetsbonus**

Utredningen föreslår även ekonomiska incitament (aktivitetsbonus) för de som deltar i organiserad sysselsättning. FARR avstyrker detta förslag eftersom det bestraffar asylsökande som inte deltar i den organiserade sysselsättningen. Som nämndes ovan kan det finnas goda skäl till att asylsökande inte kan eller vill delta. Asylsökande ska inte bli bestraffade om de är alltför sjuka eller traumatiserade för att delta i sysselsättning. Frågan är också vilken effekt dessa bonussystem har. Det avgörande kommer att vara huruvida kommunerna eller andra ansvariga aktörer faktiskt erbjuder möjligheter till asylsökande att vara aktiva och huruvida asylsökande har rätt att arbeta. Om det inte finns möjligheter för asylsökande att vara aktiva kommer detta bonussystem att slå orättfärdigt mot de asylsökande.

FARR ifrågasätter även kriteriet att aktivitetsbonus endast gäller sysselsättning utöver svenskundervisning (s. 173), vilket vi menar kommer att drabba de grupper som inte redan är välutbildade och/eller har lätt att ta till sig ett nytt språk. För vissa grupper kan svenskundervisning vara en tillräcklig sysselsättning, åtminstone till dess att en grundläggande språkförståelse uppnåts. Utredningen verkar ha ett tämligen snävt perspektiv på vad sysselsättning kan innefatta också i andra avseenden. FARR menar exempelvis att även hälsofrämjande aktiviteter så som trauma/krisbearbetning bör ses som meningsfull sysselsättning (och således också kvalificera för eventuell aktivitetsbonus).

### **Särskilt om ID-krav för att delta i sysselsättning**

Utredningen föreslår att asylsökande som saknar identitetshandlingar eller asylsökande som ”försvarar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet” inte bör erbjudas svenskundervisning, praktik eller annan sysselsättning (s. 122).

FARR ser det som mycket problematiskt att asylsökande inte ska få delta i organiserad sysselsättning för att de inte ha godtagbara identitetshandlingar. Vissa grupper av asylsökande har av förklarliga skäl svårigheter att bevisa sin identitet och id-handlingar från vissa hemländer accepteras inte av svenska myndigheter, det gäller t ex id-handlingar från Somalia och Afghanistan. Utredningens förslag kommer således att slå hårt mot stora grupper av asylsökande som riskerar exkluderas från all form av sysselsättning. Överlag ser FARR utredningens tendens att förstärka identitetskrav i olika sammanhang som mycket oroväckande (se även nedan). I de fall där identitetskrav anses nödvändiga vill FARR

understryka vikten av att de bör tolkas i en anda av rättvisa och förståelse. FARR vill också påpeka att det är av stor betydelse att det tydliggörs vad det innebär att klarlägga sin identitet och att ”medverka” till att klarlägga sin identitet. Vår erfarenhet är att redan nuvarande identitetskrav tolkas olika av olika enheter och handläggare.

### **Särskilt om frågan om AT-UND**

I samband med sysselsättning för asylsökande föreslår utredningen även förändringar i nuvarande regler om möjligheten att undantas från arbetstillstånd (s.k. AT-UND).

Utredningen föreslår att det ska bli möjligt för asylsökande ska beviljas AT-UND även om deras prövning av asylansökan beräknas att ta mindre än fyra månader, vilket är en nuvarande tidsgräns. Undantagna är Dublinärenden och sk. uppenbart ogrundade ansökningar, samt asylsökande som saknar identitetshandlingar, om inte vederbörande medverkar till att klarlägga sin identitet.

FARR välkomnar förslaget om att asylsökande i princip ska undantas kravet på arbetstillstånd. FARR vill dock i detta sammanhang lyfta fram att den nya lagen om arbetskraftsinvandring som trädde i kraft från den 15 december 2008 (till synes) har inneburit en skärpning av identitetskravet för asylsökande för att bevis om undantag om arbetstillstånd ska fattas. (Enligt Sveriges radios undersökning har denna nya lag/anvisning inneburit att 90% färre asylsökande beviljas undantag från arbetstillståndskravet och alltså har möjlighet att arbeta (Sveriges radio 2009-04-08).) FARR ställer sig kritisk till att utredningen överhuvudtaget inte tar hänsyn till dessa försvårande villkor för asylsökande. Av skäl som nämndes ovan ser vi oroväckande på en utveckling där identitetskraven ökar. FARR styrker därför EU:s förslag att asylsökande ska få tillträde till arbetsmarknaden senast sex månader efter att asylansökan lämnats in (KOM (2008) 815), dvs. även asylsökande som saknar identitetshandlingar. Här vill vi också påpeka sambandet mellan organiserad sysselsättning, svenskundervisning och arbete, där det ena kan ge förutsättningar för det andra. EU:s rimligare förslag vad gäller identitetskrav bör i detta avseende således tillämpas både för arbete och för organiserad sysselsättning.

FARR menar också att utredningen inte i någon tillräcklig utsträckning tar den nuvarande ekonomiska krisen och ökade arbetslösheten med i beräkningen när det gäller tron på att kunna skaffa sysselsättningsmöjligheter för asylsökande. Kommuner och länsstyrelser kommer onekligen att hamna i situationer där asylsökande inte är den enda grupp som ska

erbjudas arbetstillfällen och risken är stor att asylsökande hamnar längst ner i prioriteringsordningen, särskilt med tanke på den utbredda etniska diskriminering som finns på arbetsmarknaden. En ökad arbetskraftsinvandring innebär också att tredjelandsmedborgare försätts i en än hårdare konkurrenssituation. Detsamma gäller om försörjningskrav vid anhörginvandring skulle bli verklighet.

### **Frågan om boende**

Utredningens förslag är att alla asylsökande ska uppmuntras till att bo i sk ankomstboende under de första fyra veckorna (ca) och att de efter denna tid ska erbjudas ordnat boende i en kommun där möjligheten till sysselsättning är störst. Utredningen föreslår att använda sig av ekonomiska incitament (nedsättning av grundersättning) även för att styra asylsökandes val av boendeform.

FARR välkomnar att utredningen framhåller att många asylsökande väljer eget boende av andra skäl än vad som ofta lyfts fram i den allmänna debatten. Det gäller framförallt att utredningen tar fasta på asylsökandes kritik av det nuvarande anläggningsboendets utformning där ensamstående tvingas att dela rum och barnfamiljer dela lägenheter med för dem okända personer. FARR stödjer utredningens förslag att utreda och åtgärda denna trångboddhet som finns inom systemet av anläggningsboende.

FARR ställer sig däremot kritisk till förslagen om att val av eget boende istället för ordnat boende ska ge halverad ersättning, samt förslaget att val av eget boende framför ankomstboende skulle innebära att den asylsökande står helt utan ersättning. FARR anser att asylsökande själv ska ha möjlighet att välja bostadsort utan att bli bestraffad. För den enskilde asylsökande kan det finnas många skäl till valet av eget boende. Lennartssons studie framhåller exempelvis att det egna boendet föredras av asylsökande bland annat för att det erbjuder en bättre väg in i samhället och att det skapar förutsättningar för en känsla av normalitet. Detta är två goda skäl som FARR anser bör väga tungt när det gäller asylmottagning. FARR menar vidare att utredningens förslag om ekonomiska incitament för att styra asylsökandes boende bidrar till den negativa diskurs som Lennartsson menar finns kring det egna boendet. Det är också anmärkningsvärt att utredaren själv inte räknar med att förslagen kommer att ge någon större effekt (*Dagens Samhälle* 2009-02-24).

FARR vill även påpeka att det boende som Migrationsverket erbjuder i dagsläget, anläggningsboende, främst är placerat där det finns tillgängliga bostäder, vilket ofta är långt ifrån möjligheter till arbete, studier eller andra samhällsaktiviteter. Det anvisade boendet har således bidragit till den isolering och låga sysselsättningsgrad som utredningen vänder sig mot. Om boendet i framtiden kommer att styras med ekonomiska incitament är det således oerhört viktigt att Migrationsverket eller stat/kommun anvisar boende som faktiskt ger bättre tillgång till arbetsmarknad, utbildning och bostäder. Enligt Boverkets undersökning (refererad till i utredningen) har det hittills varit så att de som väljer eget boende faktiskt har haft större möjligheter till reguljärt arbete. FARR ställer sig således tveksam till om utredningens förslag ens är genomförbart. Om inte, kommer det utan tvekan att drabba asylsökande som blir anvisad boende i kommuner med få möjligheter till att erbjuda arbete eller ordna annan sysselsättning.

### **Särskilt om förslaget om ankomstboende**

Utredningen föreslår att asylsökande ska erbjudas ett s.k. ankomstboende med koncentrerade insatser gentemot den asylsökande under högst fyra veckor efter ansökan om asyl.

Utredningen menar att införandet av ankomstboende kommer att främja effektivisering av handläggning av asylärendena. Man skriver att Migrationsverkets förändringar tillsammans med ankomstboende kommer att förkorta handläggningstiden med två månader (s. 145).

FARR ser det positiva i att förkorta asylsökandes väntan på beslut i sina asylärenden men FARR ställer sig mycket frågande om asylsökandes boende har effekter på handläggningstiderna. Redovisade handläggningstider visar att Migrationsverket under de senaste åren endast avgjort runt hälften av asylärendena inom sex månader. För närvarande är genomsnittliga vistelsetiden för asylsökande runt 16 månader.

Utredningen skriver att det verkar vara svårare att utreda asylskälen för de asylsökande som bor i eget boende. Vi vänder oss mot förklaringen att asylsökandes val av boende bidrar till långa handläggningstider. Alla asylsökande oavsett boendeform måste vara anträffbara för Migrationsverket och alla asylsökande har en skyldighet att infinna sig när Migrationsverket kallar till utredning eller samtal. Att prövningsenheterna har långa handläggningstider kan inte förklaras med att asylsökande bor i eget boende, utan långa handläggningstider beror på, menar FARR, i första hand på att den långa liggtiden hos Migrationsverket och Migrationsdomstolarna, och inte på var de asylsökande bor.

FARR vill här även lyfta frågan om rättsäkerhet för asylsökande. Utredningen tar upp det arbete som Migrationsverket har påbörjat för att föreslå nya rutiner för den utredande verksamheten i asylärenden, vilket utredningen tolkar som att "Migrationsverkets utredningsverksamhet rör sig i riktning tillbaka mot det system med grundutredningar som tillämpades fram till 2006" (s. 144). Denna utveckling, menar utredaren, skulle gynnas av införandet av ankomstboenden. FARR ser oroväckande på en sådan utveckling och menar, att även om kortade handläggningstider är önskvärt för alla parter, så får det inte ske på bekostnad av den asylsökandes rättsäkerhet. Det system med grundutredningar som fanns innan 2006 blev starkt kritiserat bland annat för att det lade för stor vikt vid vad som sades av den asylsökande i de initiala intervjuerna.

FARR ställer sig även kritisk till införandet av ankomstboenden ur ett perspektiv som tar hänsyn till asylsökandes behov av och strävan efter normalisering. Systemet med ankomstboenden och ordnade boenden riskerar att asylsökandes liv blir format av ännu fler uppbrott. Det är också oroväckande att utredningen antyder att tiden den asylsökande förväntas bo i ankomstboende kan komma att bli längre än 4 veckor.

### **Om praxis och nivåer för ekonomiskt bistånd**

Avseende den höjning av grundersättningen som utredningen föreslår, samt förslaget att regeln om att ersättning efter tredje barnen uteblir tas bort (s. 265), så välkomnar FARR dessa justeringar som bidrar till att asylsökandes levnadsvillkor blir mer drägliga. FARR anser dock att det är uppseendeväckande att asylsökandes ersättningsnivåer har legat på samma nivå sedan 1994 och menar att ersättningsnivåerna bör höjas ytterligare för att ligga i linje med socialbidragsnormen, något som förespråkas i EU:s mottagningsdirektiv. FARR menar även att bostadsbidrag till asylsökande som väljer eget boende ska återinföras.

Av skäl som angetts ovan avstyrker FARR förslaget att använda ekonomiska incitament för att styra boende till s.k. ankomstboende och ordnat boende. Likaså avstryker FARR förslaget om aktivitetsbonus för deltagande i organiserad sysselsättning.

Angående utredningens förslag om nedsättning om den asylsökande inte medverkar till att klargöra sin identitet menar FARR, igen, att det krävs en tydlighet i vad det innebär att medverka till klarläggandet av identiteten. Vi ser oroväckande på att utredningen i



diskussionen om ekonomiskt bistånd antyder att avsaknad av identitetshandling ska ses som ett tecken på att den asylsökande inte medverkar till att klarlägga sin identitet. (På s. 168 står det att ” Trots att det stora flertalet asylsökande saknar identitetshandlingar har Migrationsverket endast sänkt dagersättningen för ett mindre antal asylsökande.”)

### **Om förslaget gällande kommunalt ansvar för vissa sökande med TUT**

FARR:s erfarenhet är att det statusbyte det innebär för den sökande att återregistreras hos migrationsverket drabbar honom eller henne negativt både ekonomiskt och socialt. FARR välkomnar därför utredningens förslag om att vissa asylsökande som har haft ett tillfälligt uppehållstillstånd inte ska omfattas av mottagande lagen utan vara ett kommunalt ansvar.

### **Om frivilligorganisationernas roll**

FARR välkomnar att civilsamhället och frivilligorganisationerna inkluderas i mottagandet av asylsökande. Däremot ifrågasätts betydelsen av vem som är utförare av det ordnade boendet, då detta förväntas vara vanliga lägenheter och fastighetsskötsel knappast kan vara ett mervärde för NGOs deltagande. FARR vill även understryka att frivilligorganisationerna ska ses som ett komplement till, och inte ersättare av, den mottagning som anordnas av stat och kommun. Här vill vi särskilt påpeka att frivilligorganisationerna inte har samma möjligheter att kvalitetssäkra sitt arbete.

FARR ser vidare att det är positivt utredningen önskar verka för att asylsökande genom invandrar- och minoritetsorganisationer deltar i organiseringen av mottagandet. I detta sammanhang är det dock viktigt att framhålla att det inom dessa organisationer kan förekomma politiska och ideologiska motsättningar som gör att den asylsökande utsätts för risker och möjligen sämre bemötande. Man ska inte heller blunda för risk för flyktingspionage.

FARR menar också att det är positivt att frivilligorganisationer är med och ger information till asylsökande men att informationen inte bara ska handla om arbetstillfällen och bostadsort, som föreslås, utan också om asylsökandes rättigheter under asylprocessen i Sverige. FARR vill här gärna lyfta fram betydelsen av att broschyren *Goda råd till dig som söker asyl*, utgiven av FARR med stöd av europeiska flyktingfonden, översätts till många språk och görs tillgängliga på samtliga orter där det finns ankomstboenden. För detta behöver dock FARR ytterligare resurser. Resurser krävs även för att kontinuerligt uppdatera innehållet.

### **Utredningens förslag ur ett barn- och jämställdhetsperspektiv**

FARR menar att utredningens förslag är ytterst problematiskt ur ett barnperspektiv. Det gäller särskilt nedsättning av grundersättning om det asylsökande barnets familj väljer eget boende – något som även påpekas i utredningen (s. 265). Ur ett barnperspektiv är det också synnerligen problematiskt att ersättning (och boende) kopplas i så hög grad till sysselsättning eftersom det kommer att göra situationen än värre för barn som redan lever i en utsatt situation. Det gäller till exempel barn vars föräldrar mår så dåligt att de inte kan leva upp till de krav som krävs för att de ska få aktivitetsbonus, och som samtidigt vill, för sina barns bästa, bo i närheten av släkt och vänner. Utredningen menar förvisso att det ska finnas vissa utrymmen att ta barnens behov i beaktning. FARR anser dock att detta är otillräckligt preciserat i utredningen. FARR:s mening är att om utredningens förslag genomförs bör barnfamiljer istället undantas från regler om nedsättning.

Utredningen konstaterar att det är ett problem för många kvinnor att det inte erbjuds barnomsorg men man föreslår ingen förändring. FARR ser att det från ett jämställdhetsperspektiv vore önskvärt om asylsökande barn hade möjlighet att delta i barnomsorgen då asylsökande ensamstående mammor med små barn annars har mycket begränsade möjlighet att delta i någon organiserad sysselsättning.

### **Utredningens förslag ur skyddsperspektiv**

FARR menar att de ekonomiska bestraffningar som utredningens förslag innefattar inte går i linje med innehållet i artikel 31 i Genèvekonvention som förbjuder stater att straffa asylsökande ”för olovlig inresa eller olovligt uppehåll” /.../ ”och som utan tillstånd inrest eller uppehåller sig inom det fördragsslutande statens område, under förutsättning att flyktingen utan dröjsmål anmäler sig hos myndigheterna och visar godtagbara skäl för sin olovliga inresa eller sitt olovliga uppehåll.”

Ur ett skyddsperspektiv är det också oroväckande att utredningen föreslår att den som söker skydd ska skriva under på att man ska göra det bästa för ett återvändande till ursprungslandet. FARR vänder sig därför mot förslaget om att den asylsökande i början av ansökan om asyl ska skriva under handlingsplan där det framgår vad den asylsökande ska göra för att ”förutsättningarna för både framtida integration och ett återvändande till ursprungslandet ska vara de bästa när väl beslut i asylärendet fattas” (s. 104). FARR menar att det är rimligare att

informera den asylsökande om processen och att man förväntas medverka vid ett eventuellt avslag. (Man kan också ifrågasätta effekten av en sådan påskrift.)

Tendensen till ökade krav på att den asylsökande ska medverka till att klarlägga sin identitet är likaså illavarslande ur ett skyddsperspektiv, särskilt med tanke på att de allra flesta asylsökande, av förklarliga skäl, saknar id-handlingar. Om identitetskrav föreligger anser FARR att den asylsökandes asylskäl bör vägas in i bedömningen. En person med uppenbara asylskäl borde inte försättas i en situation där hon/han tvingas ta risker för att efterleva svenska myndigheters krav. I vissa länder kontrolleras post, Internet mm väldigt noggrant och det är inte ovanligt att dokumentation konfiskeras av myndigheterna.

Avslutningsvis vill FARR betona asylsökandes rätt till att söka skydd oavsett deras möjlighet att arbeta eller delta i sysselsättning, en rättighet som dessvärre urholkas om utredningens förslag blir verklighet.

För Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd,

Ingeborg Sevastik, ordförande

Anna Bredström, styrelseledamot