

Yttrande över delbetänkandet En ny ordning för asylsökandes boende, SOU 2022:64

Till Justitiedepartementet
Enheten för migrationsrätt
Stockholm den 15 juni 2023

INLEDNING

Flyktinggruppernas Riksråd, FARR, bildades 1988 och är ett partipolitiskt och religiöst obundet nätverk som består av, hjälper och samordnar grupper och enskilda som arbetar för att stärka asylrätten, bland annat genom direktstöd och rådgivning till asylsökande. Cirka 50 medlemsföreningar är anslutna till FARR. I dessa samlas erfarenheter om hur lagen tolkas, vilka som skyddas eller nekats skydd och vilka konsekvenserna blir för dem som berörs. Bland medlemmarna finns också ett antal advokater och flera hundra enskilda medlemmar, varav en del själva har erfarenhet av att vara asylsökande.

FARR har valt att på eget initiativ lämna ett yttrande över delbetänkandet från utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande.

SAMMANFATTNING

FARR ser utredningens förslag som led i en oroande utveckling mot mer av tvång och bestraffning av asylsökande. Vi saknar ett barnperspektiv eller ens asylsökandes perspektiv i utredningen. Det saknas också evidens för och analys av konsekvenserna för många av utredningens förslag. FARR tror inte att repressiva åtgärder är lösningen för att uppnå integration eller minska utanförskap. Även när det gäller att uppnå förståelse för myndighetsbeslut tror vi att ett första steg i detta skulle vara att myndigheterna får större förståelse för de asylsökande samt att myndigheterna är mer tillgängliga, medan repressiva åtgärder kan vara kontraproduktiva. Andra nödvändiga steg är ökad rättssäkerhet i procedurerna, boenden som är trygga, barnvänliga och uppfyller en acceptabel boendestandard samt ekonomisk ersättning åtminstone på existensnivå. Därtill krävs att handläggningstiderna förkortas. Vi delar inte utredningens bedömning att kollektiva asylboenden som regel är fördelaktiga för de asylsökande, särskilt inte för barn och barnfamiljer. Vi ser med särskild oro på tvångsinslag som saknar rättssäkerhetsgarantier och

som inkräktar på individens rätt till privatliv. Med detta sagt välkomnar vi vissa ambitioner för bättre asylboenden som utredningen skriver fram men vi anser att minimikrav på boendena också behöver införas genom lag eller förordning.

FARR:s viktigaste synpunkter med anledning av utredningen är följande.

- *Ett tydligt barnperspektiv behöver appliceras på utredningens samtliga förslag. Det gäller generellt att barnfamiljer inte bör bo på större kollektiva asylboenden. I dessa fall förespråkar FARR i stället rymligare lägenhetsboenden.*
- *Ett särskilt barnombud som säkerställer barns rättigheter och intressen och möjligheter till lek bör inrättas på varje boende.*
- *Konkreta förslag för att förbättra miljön på framtida asylboenden behöver utarbetas. Det kan t.ex. vara i form av en ”lägsta nivå” som reglerar de boendeförhållanden som ska gälla för att ett asylboende ska bli godkänt som ett sådant.*
- *Det saknas i analysen en redogörelse för den forskning och kunskap som finns om negativa konsekvenser av anläggningsboenden och konsekvensanalysen av de lagda förslagen blir därför bristfällig och missvisande.*
- *FARR avvisar bestämt förslaget om indragen dagersättning vid s.k. ”misskötssamhet”, dels för att det riskerar drabba barn som aldrig ska drabbas av beteenden och omständigheter som de inte själva har någon möjlighet att påverka, dels för att ersättningen redan idag är så låg att den är omöjligt att leva på, vilket gör förslaget verkningslöst.*
- *Begreppet misskötssamhet är synnerligen oprecist och kan lätt missbrukas. Det gör det mycket rättsosäkert. FARR anser att begreppet inte bör förekomma i någon form av lagstiftande text eller i förarbeten till lagen, med mindre än att begreppet noggrant preciseras.*
- *FARR avvisar under alla omständigheter förslaget att utforma särskilda boenden för ”misskötsamhet” utan möjlighet att överklaga orsaken till placeringen i ett sådant särskilt boende. Det är rättsosäkert och liknar snarare en form av förvar och straff än en konstruktiv åtgärd för att komma tillrätta med eventuella missförhållanden på boendena ifråga.*
- *FARR välkomnar utredningens uttalade ambition att det ska vara tilltalande att bo på asylboende liksom att civilsamhällets roll lyfts fram och att boendena ska vara trygga, säkra och tillgängliga för alla. Det är därför anmärkningsvärt att merparten av de lagändringar som utredningen föreslår snarare går ut på att bestraffa eget boende än på att förbättra villkoren för asylsökandenden och de förhållanden som råder på Migrationsverkets anläggningar. FARR efterlyser konkreta förslag om regler eller föreskrifter som skulle höja nivån.*

I det följande utvecklas FARR:s synpunkter på utredningens förslag under samma överrubriker som de presenteras i betänkandet.

BAKGRUND OM MOTTAGANDET AV ASYLSÖKANDE

Utredningen uttrycker i enlighet med sina direktiv en vilja att minska segregationen genom att sprida nyanlända bättre över landet. FARR menar att avsikten är god och staten har självfallet ett ansvar för att alla asylsökande får ett boende. Men utmönstringen av egna val kan också innebära sämre förutsättningar att bygga egna skyddande nätverk. Vi vet också att anläggningsboenden, eller asylboenden som de kallas i utredningen, kan utgöra en dålig start för integrering.

Rätten för asylsökande att välja eget boende (EBO) infördes 1994 och begränsades härom året så att dagersättning inte betalas ut för dem som bosätter sig i en del så kallade utsatta områden. En gång i tiden innebar eget boende också rätt till viss ersättning för boende, men detta bidrag är numera avskaffat.

Enligt utredningen har eget boende medfört trångboddhet, social utsatthet, segregation med mera. Tyvärr vet vi inom FARR att boende anordnat av Migrationsverket, det som idag kallas anläggningsboende (ABO), också har inneburit trångboddhet, social utsatthet, segregation med mera. Särskilt de stora anläggningarna har utgjort en dålig start för integrering, men trångboddheten har skapat påfrestningar även i "anläggningsboende" i form av lägenheter. Dessa förhållanden har inte utretts på allvar och vi befarar att riksdagen kommer att gå till beslut utan att politikerna känner till de negativa konsekvenser som anläggningsboenden har inneburit för många.

BOENDE PÅ ASYLBOENDE

Boende och sanktioner

Utredningens förslag innebär att alla asylsökande ska tilldelas ett boende (inte erbjudas ett boende) av Migrationsverket. Det gäller även massflyktingar. Migrationsverket kan ta hänsyn till individernas önskemål, men de beslut om tilldelning av boende som Migrationsverket fattar kan inte överklagas.

En plats i ett asylboende ska bli en förutsättning för ekonomiska bidrag och för att få rätt att arbeta under väntetiden (AT-UND, undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd). Undantag ska kunna göras för nära familjemedlemmar eller om det finns synnerliga skäl. Regeringen ska också kunna utfärda undantagsregler vid stor tillströmning, när Migrationsverket inte kan ordna boende till alla. Migrationsverket ska kommunicera med

personen före beslut om indragning av bistånd men den skyldigheten går bort om personen inte kan nås med uppgivna kontaktuppgifter.

Utredningens förslag omfattar alla som ska tilldelas en boendeplats, vilket är alla asylsökande förutom barn som söker asyl utan vårdnadshavare (ensamkommande barn). FARR ifrågasätter att barn i familj ska bo på större kollektiva asylboenden överhuvudtaget. Barnombudsmannen¹ (2019) har även påpekat att barn i familj inte ska placeras i samma boende som ensamstående vuxna. Utredningens förslag förväntas istället leda till att fler barn bor på det sättet.

FARR anser att barnfamiljer i första hand ska placeras i lägenheter eller, om det rör sig om anläggningsboende, i mindre enheter avsedda för barnfamiljer.

Utredningen beskriver en rad nackdelar med eget boende, såsom trångboddhet, täta flyttar, isolering, ekonomisk utsatthet. Men motsvarande utvärdering görs inte av de anläggningsboenden som nu är i bruk.

Utredningen bedömer även att de negativa effekter som eget boende kan leda till för enskilda asylsökande riskerar att särskilt drabba barnen. Däremot nämner inte utredningen att de riktlinjer som reglerar Migrationsverkets boenden idag tillåter extrem trångboddhet. Vuxna asylsökande delar regelmässigt rum med främlingar. En stor barnfamilj kan anvisas ett enda rum, två mindre barnfamiljer kan få dela rum. Lägenhetsboende kan ibland vara rymligare och FARR förespråkar detta för barnfamiljer. Men även vuxna behöver ett privatliv. FARR erinrar om att tiden för inskrivning i mottagandet de senaste åren har legat på två till tre år i genomsnitt.

Det finns studier som visar att trångboddhet på asylboenden har en negativ påverkan på barns möjligheter till studiero för skolarbete. Forskning om barn och familjer på asylboenden visar att trångboddhet påverkar barns välbefinnande på asylboenden och att barn och föräldrar saknar möjlighet till avskildhet och privatliv (Karlsson, 2021²; Vitus, 2011³).

Utredaren har kunskap om att de som bor i eget boende generellt inte gör det för att det är bra utan för att de anser att anläggningsboende är ännu sämre. Den insikten följs upp med en rad förhoppningar/ambitioner för asylboendena, med formuleringar som att det finns bättre "förutsättningar" för att åtgärda missförhållanden eller skapa en god miljö på ett asylboende än i eget boende. Men detta framstår som önsketänkande då det saknas konkreta förslag om regler eller föreskrifter som skulle höja nivån. De lagändringar

¹ Barnombudsmannen. (2019). Rapport från Barnombudsmannen till Sveriges tredje granskning inom UPR-processen

² Karlsson, S. (2021) Children's lived rights: The everyday politics of asylum-seeking children. Doktorsavhandling. Stockholm: Stockholms universitet.

³ Vitus, K. (2011). Zones of indistinction: Family life in Danish asylum centres. *Scandinavian Journal of Social Theory*, 12(1), 95–112.

utredningen föreslår för att skapa "incitament" att välja Migrationsverkets boenden går inte ut på att förbättra asylboendena utan enbart på att bestraffa eget boende.

Särskilt slående blir bristen på realism då det rör sig om situationen för barnfamiljer. Enligt utredningen bryter de föreslagna åtgärderna (som även kommer att drabba barn) inte mot barnkonventionen eftersom asylboende är fördelaktigare för barn. Det utredaren har visat är dock bara att det finns "förutsättningar" för att göra asylboende fördelaktigare för barn, inte att det faktiskt förhåller sig så idag. Utredaren förutsätter också att handläggningstiden kommer att bli kortare men forskning visar att barn väntat i flera år även på anläggningsboenden (Vitus, 2010⁴).

Utredningen har överlag få konkreta förslag på hur asylboende ska säkerställa barns välbefinnande och möjligheter till lek. Det borde på varje boende finnas ett barnombud som säkerställer barns rättigheter och intressen och att möjligheter till lek finns både inomhus och utomhus. Det borde finnas riktlinjer som säkerställer att det finns lektrum på kollektiva asylboenden och regelverk kring att det ska finnas en lekplats i närområdet efterföljs. Dessutom är det viktigt att säkerställa inte bara möjligheter till organiserad och styrd lek på särskilt utsatta tider och platser utan även möjligheten till fri lek på platser som är trygga för barn men som inte kontrolleras av vuxna.

Utredningen menar att förslaget att asylsökande ska bo på asylboende innebär att det kan säkerställas att de sökande lever under ordnade förhållanden och att barnen får utrymme för lek och skolarbete. Forskning visar det motsatta och ett flertal studier visar att barn saknar möjligheter till lek (både inomhus och utomhus) och att de saknar både utrymme för skolarbete och möjligheter till studiero till följd av trångboddhet och störande ljud från grannar (Karlsson, 2019⁵; 2021⁶; Seeberg mfl. 2009⁷). Detta är också FARR:s erfarenhet från våra kontakter bland asylsökande. Vi hör om barn som smyger sig till lekstunder på platser där de är förbjudna att vara eftersom ingen plats för dem finns och rummet där hela familjen vistas knappast är lämpligt.

Det finns även en övertro på indragen dagersättning som incitament, eftersom det ändå knappast är möjligt att försörja sig med dessa medel, särskilt inte med äldre barn eller flera barn i familjen. Som bekant ligger dagersättningen på en nivå som slogs fast i början av 90-talet och som är betydligt lägre än riksnormen för försörjningsstöd. För asylsökande ökar inte dagersättningen per barn med flera barn i familjen, tvärtom halveras den från tredje barnet. Den som har möjlighet att få någon form av arbete, även om det är på den svarta

⁴ Vitus, K. (2010). Waiting time: The de-subjectification of children in Danish asylum centres. *Childhood*, 17(1), 26–42.

⁵ Karlsson, S. (2019). "You said 'home' but we don't have a house": Children's lived rights and politics in an asylum centre in Sweden. *Children's Geographies*, 17(1), 64–75.

⁶ Karlsson, S. (2021) Children's lived rights: The everyday politics of asylum-seeking children. Doktorsavhandling. Stockholm: Stockholms universitet.

⁷ Seeberg, M. L, Bagge, C., & Enger, T. A. (2009). No place: Small children in Norwegian asylum-seeker reception centre. *Childhood*, 16(3), 395-411.

marknaden, och därmed kunna försörja familjen, kan komma att välja detta även om det innebär en flytt från boendet med förlorad dagersättning som följd.

Det är en uppseendeväckande brist på barnperspektiv att föreslå indragning av dagersättning även för barn, som inte borde göras ansvariga för föräldrarnas val av boende. Det riskerar att leda till att asylsökande barn i än större utsträckning än idag lever under ekonomisk utsatthet. Sverige har sedan länge kritiserats av FNs barnrättskommitté för att dagersättningen för asylsökande familjer är så låg att det försätter barn i en situation av ekonomisk utsatthet (FN:s Barnrättskommitté, 2015⁸).

Boendet för barn utan vårdnadshavare omfattas inte av utredningens uppdrag eller förslag. FARR önskar att regeringen ändå ska ta del av dessa barns erfarenheter eftersom de ger en blyxtbelysning av skillnaden mellan ett individualiserat boende och ett kollektivt anläggningsboende. Anläggningar där människor mår dåligt, där många använder droger för att hårdna ut, och där det saknas personal eller personalen brister i empati och förståelse för flyktingars erfarenheter och utsatthet är inte en bra miljö för någon, allra minst barn och unga vuxna. FARR har tagit del av många tragedier när asylsökande barn utan vårdnadshavare efter en tid fyller 18 eller bedöms som vuxna och flyttas till vuxenförläggningar. Från att ha levt i HVB-hem eller i familj, det vill säga småskaliga, nära sammanhang, tvingas de bort från sina svenska nätverk och den trygghet det har inneburit, till helt nya sammanhang. Många har fått problem med att fortsätta skolan, många kommer i missbruk. De plötsligt vuxna har visserligen rätt att fortsätta påbörjad skolutbildning, men många gånger finns inte den utbildningen på den nya orten, eller den kan erbjudas på en annan ort dit det saknas rimliga kommunikationer.

FARR har tagit del av vittnesmål från unga som kämpat med två-tre timmars resväg på morgonen och dito på kvällen för att få gå i skola utan att säkert få mat i magen vid hemkomsten, där de inte har något vuxenstöd. Vi känner till unga som lämnat vuxenboenden och bor hos klasskamrater eller ber om att få hjälp i tidigare boenden för att de är rädda för att sova på vuxenboendet. Vi hör även från ensamstående kvinnor och andra sårbara individer att de känner sig - och är - otrygga i miljön bland många frustrerade och ibland aggressiva personer som bor ihop. Alla har inte möjlighet att låsa om sig.

Situationen på ett asylboende kan beroende på utformning leda till en mycket stor otrygghet och sårbarhet för kränkningar. Detta kan ha negativ effekt på möjligheten att berätta om sina skyddsskäl i en asylutredning, ordna fram skriftlig bevisning eller på annat vis föra sin tala i processen.

Om sanktionsförslagen genomförs stödjer FARR utredningens förslag att undantag ska kunna göras för boende med nära anhöriga och för asylsökande med särskilda behov såsom tillgänglighetsanpassning eller utsatthet på grund av religion eller sexuell läggning. Vi anser

⁸ UN Committee on the Rights of the Child. (CRC). (2015). Concluding observations on the fifth periodic report of Sweden.

dock att ambitionen ska vara att alla boenden ska vara trygga med tanke på hur stor andel av de asylsökande som kan antas ha genomlevt krig eller tortyr, ha traumatiska upplevelser från flykten, lida av PTSD eller kroppsliga skador. Många har tidigare erfarenhet av förföljelser på grund av etnicitet, religion, sexuell läggning eller könsuttryck. Bland människor på flykt är tidigare utsatthet ett normaltillstånd även om alla sådana erfarenheter inte erkänns som asylskäl. Mottagandet bör vara uppbyggt för att stötta människor att återta kontrollen över sina liv och fortsätta utvecklas.

När det gäller boendenas placering stödjer FARR att de ska förläggas i tätorter med möjlighet till sociala kontakter. När det gäller närheten till Migrationsverket är FARR:s erfarenhet att det är viktigare för asylsökande att ha nära till sitt juridiska ombud då upprepade kontakter kan behövas för att förbereda intervjuer, gå igenom protokoll och diskutera överklaganden.

Regler om kontroller

Migrationsverket ska enligt utredningens förslag få rätt att kontrollera enskilda bostäder i asylboenden och även personliga förvaringsutrymmen, detta för att kontrollera om personerna faktiskt bor där. Kommuner får en skyldighet att rapportera boendeförhållanden till Migrationsverket. Anmälningsplikt föreslås inte men asylsökande och massflyktingar som valt eget boende ska ha skyldighet att underrätta Migrationsverket om sin faktiska bostadsadress. Om det "kan antas" att personen inte bor på uppgiven adress får Migrationsverket förutsätta att asylansökan återkallats, vilket i sin tur kan leda till att ärendet avskrivs. Liksom vid beslut om att dra in bistånd kan ansökan betraktas som återkallad utan kommunikation om personen inte kan nås med uppgivna kontaktuppgifter. Avskrivningen som följer kan inte rivas upp på grund av överklagande eftersom den är en följd av återkallande. Om beslutet ändå överklagas kan Migrationsverket eventuellt ompröva beslutet. Asylansökan kan även börja om ifall personen ger sig tillkänna.

FARR har förståelse för att Migrationsverket behöver ha kontakt med de asylsökande och uppmanar dem vi har kontakt med att se till att de kan nås. Men de repressiva åtgärderna som utredningen föreslår är oroande. Migrationsverkets möjlighet att kontrollera personliga utrymmen inskränker på individens privatliv. Om det finns personal på boendena med huvuduppgift att stötta de boende, förklara systemet och lösa problem, så blir det naturligt att lägga märke till om någon saknas och inte svarar. Men om utvecklingen går mot att personal på boenden är där som "poliser" kan det motverka syftet att hålla en god kontakt. Vi vet att det finns barn och även vuxna asylsökande som uppfattar personalen som enbart kontrollanter, kanske med makt att förflytta dem eller se till att de utvisas. Vi tror att en regel om bemanning med kompetens för service och bemötande och barnkompetens skulle ge ett bättre resultat än repressiva åtgärder som kan bli kontraproduktiva.

Att betrakta asylansökan som återkallad är en synnerligen ingripande åtgärd. Att kunna söka asyl är en stark rättighet som inte får äventyras på grund av missförstånd eller rädsla för myndigheterna. Den som stötts ut utan att själv förstå vad som hänt kanske inte heller vågar ge sig tillkänna för att söka asyl på nytt. Att beslut om återkallande på grund av paragrafernas formulering inte kommer att gå att överklaga gör inte saken bättre. Det framstår inte som rättssäkert.

Andra incitament / Uppdrag till Migrationsverket

Regeringen uppmanas ge Migrationsverket vissa uppdrag för att få fler att välja asylboende, såsom att förlägga asylboenden till tätorter, bekosta månadskort inom kollektivtrafiken som särskilt bidrag och att ta större hänsyn till asylsökandes/massflyktingars egna önskemål om placering. Migrationsverket ska även få i uppdrag att samverka med andra aktörer för att ordna verksamheter vid boenden.

FARR anser att det är positivt att utredningen förespråkar att asylboenden bör ligga i anslutning till samhällen med allmänna kommunikationer och tillgång till service, att de bör ligga i tätorter, och att särskilt barn bör bo på rimligt avstånd till skola och där det finns fritidssysselsättning. Vi välkomnar utredningens ambition att det ska vara tilltalande att bo på asylboende liksom att civilsamhällets roll lyfts fram och att boendena ska vara trygga, säkra och tillgängliga för alla. Kök och toaletter på rummen rekommenderas, liksom självhushållning hellre än matsservering. Det är också positivt att utredningen lyfter fram att Migrationsverket bör sträva efter att tillgodose enskilda önskemål som att kunna bo nära släktingar och att asylboenden bör utformas så att de främjar eget ansvar och självbestämmande med möjlighet att besöka bibliotek, offentliga utrymmen m.m.

FARR välkomnar att utredningen föreslår dessa sätt att göra asylboende mer attraktivt. Men erfarenheten av riktlinjer utan styrande regler är nedslående. Riktlinjer om att ta hänsyn till egna önskemål finns exempelvis redan, liksom ambitionen att asylsökande inte ska behöva flytta många gånger, att hänsyn ska tas till var barn går i skola osv. Men det hindrar inte att asylsökande har helt andra erfarenheter av hur det faktiskt fungerar.

För att få avsedd effekt borde utredningen ha lagt förslag om tydliga föreskrifter till exempel om minsta utrymme per person, begränsning av antalet personer som delar kök och badrum, att barnfamiljer inte ska behöva dela rum med utomstående, att asylboenden för barnfamiljer ska ha utrymme för lek och för skolarbete etc.

För att främja de asylsökandes fysiska och psykiska hälsa och även främja en välfungerande asylprocedur bör asylboenden utformas på ett sätt som innebär så lite institutionalisering som möjligt. På större boenden bör det kunna åstadkommas exempelvis genom möjlighet till självhushållning i stället för matsservering. Förmodligen föredrar de flesta asylsökande att kunna bestämma vilken mat de ska äta och vilken tid på dagen. Dessutom kan handling och

matlagning utgöra en meningsfull uppgift. Detta har även lyfts fram i forskning som en viktig aspekt för både självbestämmande och familjeliv (Karlsson, 2019).

När det gäller flyttning förutsätter utredningen att antalet flyttar kommer att bli färre, vilket skulle vara positivt för barn, och att de asylsökande kan få information inför flyttar. Men studier visar att barn som bor på asylboende också behöver flytta mellan asylboenden under asylperioden (Elsahly & Rojas, 2016⁹). Inom FARR träffar vi ofta personer som bytt boende fyra, fem gånger. Erfarenheten hittills är dessutom att order om flyttning mellan asylboenden kan komma med mycket kort varsel och även innebära att både barn och vuxna måste lämna efter sig egna tillhörigheter som de fått eller förvärvat, förutom att de måste bryta upp från vänner och skola. För att uppnå det som utredaren önskar skulle det behövas tydliga föreskrifter om framförhållning, möjlighet att packa ägodelar och om hur information ska ges både vuxna och barn (på ett barnanpassat sätt) i god tid före varje flytt. Migrationsverket bör även få i uppdrag att styra asylsökande barnfamiljers placering med inriktning att de ska kunna stanna kvar vid en kommande kommunplacering.

FARR välkomnar även ambitionen att Migrationsverket ska samverka med andra aktörer för att ordna verksamheter vid boenden. Att samverka finns på central nivå är positivt, men det är också viktigt att främja lokala initiativ, där en naturlig kontakt med närboende kan uppstå.

Utredningen menar också att samverkan mellan olika aktörer för att införliva barns rätt att gå i skolan kommer underlättas av att asylsökande bor på asylboenden. När det gäller mottagandet av barn i asylsökande familjer är det många aktörer inblandade och det krävs mer arbete än införandet av asylboenden för att säkerställa att Migrationsverket, kommunen och de lokala skolorna faktiskt samverkar för barns bästa i praktiken.

Som bilaga till remissvaret bifogas den lista över kriterier på ett bra asylboende som FARR i ett tidigt skede delgav utredningen. Vi uppmanar regeringen att ge tydliga uppdrag till Migrationsverket och vid behov uppdatera byggregler eller andra förordningar så att boendena följer fasta normer i enlighet med våra förslag. Vi är övertygade om att människor som behandlas väl och mår väl kommer att ha större beredskap att respektera andra, samverka och integrera sig i omgivningen än människor som behandlas illa.

DELTAGANDE I SAMHÄLLSINTRODUKTION

Migrationsverkets skyldighet att anordna introduktionen ska enligt utredningens förslag regleras i lag, men närmare förutsättningar, till exempel för barn, ska föreskrivas av regeringen. Det ska bli obligatoriskt att delta i samhällsintroduktion för asylsökande och massflyktingar från 16 års ålder. Det ska även bli en förutsättning för att få AT-UND.

⁹ Elsahly, M., & Rojas, C. (2016). Asylum seekers in Sweden: Thoughts, plans and feelings. Sweden Research

FARR ser positivt på att asylsökande och massflyktingar får information tidigt, även om vi tror att informationen skulle behöva utökas och ges i flera former. Utredningen har mycket stora förhoppningar på vad en utbildning om två halvdagar ska rymma och leda till.

Introduktionen ska normalt ges inom två veckor efter asylansökan, en period då många asylsökande och massflyktingar fortfarande är traumatiserade efter upplevelser i hemlandet och under flykten - vilket kan bidra till den stora frånvaron hittills. Det är inte säkert att alla kan ta till sig informationen direkt, varför obligatoriet riskerar att inte få avsedd effekt. En möjlighet till upprepning bör därför övervägas, liksom tryckt material för uppföljning på relevanta språk.

Utredningen förespråkar att samhällsintroduktionen ska ges även till barn som är yngre än 15 år, vilket inte är fallet i dag. Det bör innebära fördelar för asylsökande barn att få muntlig information om bland annat asylprocessen och tillfälle att diskutera informationen med andra vuxna än föräldrarna. Det är positivt att barnen själva ska få information och möjlighet att ställa frågor.

I samband med lagändringarna om samhällsintroduktion föreslår utredningen att den nuvarande bestämmelsen i LMA-lagen om sysselsättning tas bort. Migrationsverket har idag skyldighet att ge asylsökande möjlighet att delta i sysselsättning genom svenskundervisning, skötsel av förläggningar och annan verksamhet. Detta tillämpas i praktiken inte.

Det har varit en brist att organiserad sysselsättning inte existerar, men den bristen uppvägs åtminstone delvis av samverkan med andra aktörer som ordnar verksamhet. Möjligheten att lära sig svenska har dock inte fungerat, framför allt inte på något tillräckligt eller likvärdigt sätt vid olika asylboenden. Det skulle vara lämpligt om asylsökande och massflyktingar generellt fick tillgång till SFI eller om Migrationsverkets skyldighet att arrangera svenskundervisning återupplivades, möjligen med alternativ för undervisning i engelska. Undantag kan göras för asylsökande inom snabbspår, men för övriga är handläggningstiderna fortfarande så långa att språkundervisning med större möjlighet till självförsörjning är mycket relevant. Detta gäller inte minst barnfamiljer där barnen omedelbart kommer i kontakt med svenska språket.

I detta sammanhang vill vi också ta upp att en stor del av informationen till asylsökande sker på svenska, såsom kallelser, standardiserad information och uppmaningar av olika slag. Det är troligt att de asylsökandes kontakt med Migrationsverket och förståelse för asylprocessen skulle förbättras om sådan information översattes i större utsträckning.

ÅTGÄRDER VID MISSKÖTSAMHET

Utredningens förslag innebär att dagersättning för vuxna ska kunna sättas ned under två eller fyra veckor på grund av allvarig misskötsamhet på asylboendet. Misskötsamhet kan vara brottsliga handlingar eller överträdelse av boendets regler. Vid upprepad

misskötsamhet ska dagersättningen kunna dras in helt under förutsättning att personen erbjuds plats på boende med matbespisning. Vid brottslighet eller upprepad misskötsamhet ska asylsökande kunna tilldelas ett annat boende. Migrationsverket ska få i uppdrag att inrätta särskilda asylboenden för ändamålet. Polishandräckning ska kunna begäras om det behövs för att förmå en person att lämna boendet.

Vi noterar att den misskötsamhet som avses finns i spannet mellan att ha en vattenkokare på rummet till åtalbara gärningar som hot och misshandel. Det är troligt att många av de incidenter och störande beteenden som beskrivs inte skulle utgöra problem om det inte vore för trångboddheten, långa handläggningstider och förhållningsregler avpassade för korttidsboende. Som ett exempel kan nämnas att i ett boende med matservering utan möjlighet till undantag är det sannolikt att boende kommer att skaffa sig möjlighet att värma en vällingflaska, koka en kopp te eller ordna något alternativ att äta för barnet som inte klarade av maten från serveringen - eller för den delen en vuxen som inte klarar att dagligen äta det nya landets ovana kost. Konflikter om rökning, musik och vanor växer när många samsas om självhushållningsköket eller delar sovrum. Den som vänder på dygnet och tar ut sin oro på nätterna kommer att störa fler ju fler som lever tätt inpå varandra. Därför hade det varit önskvärt om åtgärderna hade fokuserat mer på hur asylboenden behöver vara utformade enligt vad som framförts i föregående kapitel. Problematiken finns nämnt men har inte resulterat i några konkreta förslag om krav på boendena.

För att avvärja vandalisering och störande eller hotfulla situationer som ändå uppkommer krävs att kollektiva boenden har närvarande personal. När det gäller nedskräpning och vandalisering borde slutsatser kunna dras av motsvarande problem i bostadsområden och kollektivtrafik, där det visat sig att snabba åtgärder för att bibehålla en god miljö kan bidra till mindre förstörelse.

Utredningens förslag ställer många krav på de asylsökande som ska bo på asylboende men det behöver också ställa krav på att personalen som arbetar på boendet är utbildade och har ett bra bemötande mot de boende och särskilt mot barn. Detta är av särskild vikt om asylboenden utlokaliseras till privata aktörer där det förekommit att tidigare hotellpersonal eller andra utan adekvat utbildning arbetat på asylboenden.

Eftersom det är otydligt vad som räknas som misskötsamhet riskerar tillämpningen att bli godtycklig eller att barn utsätts för disciplinära åtgärder med hänvisning till följd av misskötsamhet. Forskning visar att barn upplever att hela familjen hotas att tvingas lämna boendet om barnen bryter mot vissa regler på asylboendet - såsom att leka i korridoren (Karlsson, 2021¹⁰). Studier visar att både barn och vuxna vittnar om att personal på asylboenden använder disciplinära hot om att flytta till ett sämre boende (Ehlsahly & Rojas,

¹⁰ Karlsson, S. (2021) Children's lived rights: The everyday politics of asylum-seeking children. Doktorsavhandling. Stockholm: Stockholms universitet.

2016¹¹; Karlsson, 2021¹²) Barn skulle behöva ha ett barnombud på boendet som de anonymt kan vända sig till vad gäller missförhållanden på boendet även vad gäller kritik riktas mot boendeförhållanden eller bemötande från personalen.

Med det sagt instämmer vi i att det behöver finnas sanktioner mot personer som trots tillsägelser hotar och skrämmer andra boende. Enligt vad FARR erfar kan det vara mycket problematiskt inte minst för barnfamiljer och ensamstående kvinnor eller transpersoner när boendet inte känns tryggt på grund av festande eller hotfulla grannar, utan att det får några konsekvenser. En anvisning till annat boende för den störande parten skulle kunna vara ett rimligt första steg som är mer relevant i förhållande till misskötsamheten på boendet än nedsättning av dagersättning. Flytt till annat boende bör dock inte övervägas annat än i undantagsfall för barnfamiljer.

Vi är vidare kritiska till att utforma särskilda boenden för misskötsamhet som liknar en form av förvar och straff utan möjlighet att överklaga orsaken till placeringen i ett sådant särskilt boende. Det finns inget i utredningens förslag som visar huruvida dessa särskilda boenden även ska gälla föräldrar eller en konsekvensanalys av hur eventuell placering av familjer eller separation från föräldrar till följd av dessa beslut kommer att påverka barn.

KONSEKVENSBESKRIVNINGAR

Avsnittet om konsekvenser av de föreslagna åtgärderna präglas av ett cirkelresonemang. Utredningen utgår ifrån att boende i asylboende kommer att minska sådant som trångboddhet, ekonomisk utsatthet och påtvingade flyttar trots att det inte påvisats att asylboenden skulle ha varit fördelaktigt i dessa avseenden. Utredningen innehåller inte heller några förslag till lagändringar eller styrande regler som skulle åstadkomma dessa förbättringar. Men eftersom dessa fördelar är utgångspunkten blir det också en självuppfyllande slutsats att integrationen underlättas om fler väljer asylboende.

Samma cirkelresonemang påverkar beräkningen av finansiella konsekvenser. Det är uppenbart att en påtagligt större andel boende i asylboende innebär en kraftig kostnadsökning för staten och behöver motiveras med ekonomiska fördelar. Förutsägelsen att boende i asylboende kommer att underlätta arbetsmarknadsetablering har svagt eller motstridigt stöd i forskningen. Den pågående etableringen bland vissa grupper som fått uppehållstillstånd genom massflyktsdirektivet talar snarare i motsatt riktning. Men eftersom utredningen utgår från förutsägelsen om att anvisat boende ger snabbare etablering blir resultatet det väntade - att de samhällsekonomiska vinsterna skulle bli betydande.

¹¹ Elshahly, M., & Rojas, C. (2016). Asylum seekers in Sweden: Thoughts, plans and feelings. Sweden Research

¹² Karlsson, S. (2021) Children's lived rights: The everyday politics of asylum-seeking children. Doktorsavhandling. Stockholm: Stockholms universitet.

Utredningen anför att det bara är asylsökande som bott i anläggningsboende (Migrationsverkets boenden) som omfattas av bostadsanvisningslagen. FARR vill erinra om att etableringslagen gäller alla som får uppehållstillstånd. Alla har rätt till etableringsplan med SFI m.m, även om bara de som bott i anläggningsboende anvisas bostäder i den mottagande kommunen. De som har bott i eget boende ska anmäla sig till kommunen där de bor för etablering. Det är inte säkert att kommunen är rustad för detta, men det är inte heller givet att skillnaden är så stor som utredningen gör gällande. Tyvärr tvingas personerna som bott i anläggningsboende ofta flytta från orten där de bott som asylsökande, och kanske har påbörjat en integrering. Boendet de erbjuds kan vara vad som helst från barack med delade rum till riktiga lägenheter. Efter två år vräks de numera ofta och det förekommer att anvisningskommunen pushar de berörda till kommuner där det råkar finnas lediga bostäder - därmed aktivt saboterande den etablering som förhoppningsvis har påbörjats. Detta visas även i forskning (Jansson-Keshavarz & Nordling, 2022¹³).

Utredningen utgår också - liksom många utredningar under åren - från att handläggningstiden kommer att bli kortare.

Vi har i tidigare kapitel kritiserat utredningens återkommande val att föreslå restriktioner mot asylsökande istället för förbättringar av boenden och ekonomiska förutsättningar för de asylsökande. Vi saknar konsekvensbedömningar av hur "hårdare tag" påverkar asylsökandes möjligheter att delta i asylprocessen och få en rättssäker bedömning eller förståelse för myndigheternas beslut.

Ett drastiskt exempel: Om barn riskerar att fara illa på grund av att familjen blir utan försörjning så är utredningens förslag att Migrationsverket ska göra en orosanmälan. Detta är ur familjens synpunkt en ny dramatisk bestraffning eftersom det innebär hot om omhändertagande. Det kan knappast ses som ett stöd för en familj i en utsatt situation.

Utredningens formuleringar skriver fram de boende som potentiellt misskötsamma eller till och med våldsamma. Däremot diskuteras inga åtgärder för hur boenden ska skyddas mot övergrepp och övervåld från personal och eventuella väktare. Det diskuteras inte heller att den externa hotbilden mot asylsökande i form av mordbränder och hatbrott kan öka när asylsökande samlas för att bo i större asylboenden. Detta kan antas vara av än större risk för de så kallade särskilda asylboenden där personer som bedöms som "misskötsamma" ska samlas.

Utredningen tycks inte särskilt ha resonerat kring att människor på flykt kan förväntas i större utsträckning än andra grupper ha sårbarheter och skador som leder till posttraumatiska symptom. De svårigheter i relationer och sociala sammanhang som uppstår bemöts inte bäst med bestraffning. Sverige har skyldigheter enligt barnkonventionen och

¹³ Jansson-Keshavarz, S. & Nordling, N. (2022) Waiting for housing: municipal practices of mobility control, *European Journal of Social Work*, 25:6, 969-981

andra internationella konventioner som ger särskilda rättigheter till sårbara grupper, exempelvis konventionen för rättigheter för personer med funktionsnedsättningar. Det är också viktigt att uppmärksamma särskilda behov som kan finnas hos exempelvis HBTQI-personer eller kvinnor som grupp, däribland de som utsatts för människohandel eller som flyr ensamma, och dem som riskerar att utsättas för olika typer av (intersektionell) diskriminering samtidigt på grund av sin grupptillhörighet.

Mottagandet av asylsökande får inte påverka asylprövningen på så vis att det blir för svårt att tillgodogöra sig skydd i praktiken. Som nämnts i tidigare avsnitt kan ett otryggt boende ha negativ effekt på sökandens möjligheter att föra fram sina asylskäl. En försämring av mottagandevillkor kan därmed riskera det absoluta skyddet mot non-refoulement i det enskilda fallet, vilket måste noga bevakas.

Om mer eller mindre obligatoriska asylboenden införs är det viktigt att dessa inte ligger isolerat utan i städer och större tätorter med möjligheter för de boende att hitta arbete, lära sig svenska och delta i aktiviteter som ordnas av civilsamhället. Som nämnts ovan skriver utredningen fram vissa sådana förslag. FARR rekommenderar att regeringen utifrån detta lägger fast regelrätta krav på boendena för att säkerställa en rimlig utrymmesnorm och en materiell standard med tillräckliga och lättåtkomliga hygienutrymmen, privatliv som inkluderar ett mått av avskildhet, familjeliv som inkluderar både familjens behov av samvaro och kärlek, omsorg om den egna kulturen och barnens behov av lek och skolarbete - och möjlighet till kontakt med omvärlden. Barnperspektivet måste vara levande och barnens bästa komma i första rummet.

AVSLUTNING

Redan innan remisstiden gått ut för denna delutredning har regeringen publicerat tilläggsdirektiv som innebär en fortsatt resa mot det fullt ut avskräckande asylmottagandet, med obligatoriskt boende i asylcenter, anmälningsplikt (med risk att asylansökan anses återkallad om plikten inte uppfylls), förbud mot att lämna ett visst geografiskt område och dessutom att dra ner alla rättigheter så långt det är möjligt i förhållande till internationella regler. Detta är punkter från Tidöavtalet som präglas av attityden att asylsökande och flyktingar är oönskade element som ska lämna Sverige så snart som möjligt, snarare än skyddsökande med rätt att tas emot och få sin sak prövad under humana och rättssäkra förhållanden.

Strax efter att tilläggsdirektivet publicerats återkom regeringen med ett nytt direktiv till Migrationsverket om att inrätta återvändandecenter där alla som fått avslag ska placeras. Även detta ingår i Tidöavtalet, men beslutet har inte föregåtts av någon utredning om orsakerna till att människor inte lämnar Sverige efter ett utvisningsbeslut, varför det riskerar leda till att människor, även barn, blir boende i årtal i sådana center - och även att andra utvisningar kan komma att verkställas innan allvarliga hinder mot verkställighet har prövats.

Vi uppmanar regeringen att ta ett steg tillbaka och begrunda asylrättens innebörd och hur den bäst ska tillgodoses i ett demokratiskt samhälle och vad Sverige skulle ha varit utan sådan insikt. Vi uppmanar riksdagen att lagstifta utifrån denna utrednings goda idéer om bra boenden och bra mottagande snarare än utifrån de skarpa förslagen om sanktionspolitik mot utsatta människor.

Vi uppmanar remissinstanser, politiker på alla nivåer, människor med erfarenhet av asylmottagning och inte minst engagerade människor i civilsamhället att sätta sig in i Tidöavtalet och vart det leder oss, att protestera mot nedmontering av rättssäkerhet för asylsökande och mot regeringens åtgärder för att bli av med människor med utländsk bakgrund som bor och verkar i Sverige.

För FARR:s styrelse:



Terje Holmgren, ordförande,



Sanna Vestin, styrelseledamot

I beredningen av detta ärende har Sandra Karlsson, doktor i barn- och ungdomsvetenskap, och Karin Nilsson Kelly, sakkunnig, deltagit.

Bilaga

Utdrag ur FARR:s inlägga av 22-08-22 till utredningen Ett ordnat initialt mottagande av asylsökande. Inlagan innehöll kommentarer till dåvarande tilläggsdirektiv. Uttrycket anläggningsboende som återkommande används syftar främst på kollektiva boenden.

FARR om kriterier för bra ABO

Asylprocessen är ofta utdragen i tid och det är vanligt att asylsökande mår dåligt i anläggningsboenden. De har ingenting att göra mer än att vänta. Inom FARR har vi hört mycket om att många sover sig genom dagarna, drabbas av depression och börjar använda droger. Människor påverkas av hur andra mår och inte minst om man delar rum. Så mycket som möjligt bör göras så att den som söker asyl inte ska må dåligt, och särskilt dåligt blir det när många som mår dåligt bor på samma ställe. Depressioner sprider sig lätt, liksom droger för att stå ut. Drogberoende kan sedan vara mycket svårt att ta sig ur.

- Det första är att anläggningsboenden inte ska ligga isolerat! FARR vet att isolerade anläggningar är mycket negativt för individers mående och möjligheter till integration. Upplevelsena kan skapa trauman för livet oavsett om personen sedan får uppehållstillstånd i Sverige eller inte. Isolerade anläggningsboenden har funnits och finns över hela landet, även i storstadsregionerna, och med förödande konsekvenser för många som bor där. Asylsökande ska INTE klumpas ihop i stora anläggningar, t ex avsides belägna fritidsanläggningar, och INTE leva långt från kommunernas permanenta befolkning. Med den låga dagersättning de har ska de inte tvingas betala dyra bussbiljetter för att ta del av samhällsfunktioner och för att möta andra människor än de själva. Isolerade boenden har dessutom ofta glest med bussturer. Asylsökande ska enkelt kunna gå ut bland andra människor och se andra än sig själva, kunna ta en promenad, tänka på annat än sin utsatthet, ta en kopp kaffe på ett café ”och kunna känna sig som en människa”.
- Anläggningsboenden ska INTE vara för stora.
- Anläggningsboenden ska ligga i städer och större tätorter där det finns möjligheter att hitta arbete, lära sig svenska och delta i aktiviteter som ordnas av civilsamhället. Det ska vara orter med nära tillgång till skolor, arbetsplatser, fritidsaktiviteter,

affärer, vårdcentraler, sjukhus, apotek, bibliotek och andra samhällsfunktioner och mötesplatser.

- Anläggningsboenden ska ligga så till att man kan ta sig till sitt ombud för fysiska möten, möten ska inte bara vara digitala. Saknar man språket är det extra viktigt med fysiska möten. Att kunna ta sig till ombudet är lika viktigt ur den asylsökandes perspektiv som att kunna ta sig till Migrationsverket.
- Anläggningsboenden har ofta varit i undermåligt skick och knappast beboliga. Det är inte bra vare sig för måendet eller integrationen. Så ska det inte vara.
- Anläggningsboenden ska ge utrymme för privatliv och familjeliv.
- 1-2 personer per rum ska vara standard, inte mer.
- Varken familjer eller ensamkommande ska packas ihop till trångboddhet.
- Familjer ska alltså ha tillgång till flera rum om de är mer än två.
- Sängarna ska vara utformade så att de också kan användas att sitta på bekvämt, det ska inte vara bulksängar och inte vara tvåvåningssängar.
- Rummen och gemensamma utrymmen ska ha fri dygnet-runt-tillgång till internet.
- Anläggningsboenden ska ha gott om hygienutrymmen, alltså toaletter och badrum. Helst ska varje familj ha sitt eget badrum med toalett. FARR har tyvärr tagit del av vittnesmål om att 6-8 familjer delat på ett badrum, som har blivit smittohärdar med följd av att särskilt barnen ständigt varit sjuka.
- De boende ska kunna laga sin mat själva och matlagning ska uppmuntras. Att laga sin egen mat, och äta tillsammans och leva enligt sina egna regler och vanor kring ätandet är grundläggande i familjesammanhållningen generellt, det vet vi sedan länge av omfattande internationell forskning.
- Ensamkommande vuxna mår bra av att laga sin mat, ensamma och tillsammans med andra. Undantag kan finnas, bl. a. av psykiska skäl, och det måste då ordnas för.
- FARRs erfarenhet är att lägenhetsboenden är det bästa för människor som söker skydd, att bostaden således är en lägenhet utrustad med 1-2-3 rum, kök, badrum, som bebos av en familj eller en mindre grupp av ensamkommande vuxna som delar lägenheten. Och att det alltså är en lägenhet som man kan lösa dörren till. Här är det viktigt att personal ser till att de som placeras ihop fungerar ihop. Några lägenheter bör avsättas för aktiviteter och för att vara bas för personal.

- När det inte är fråga om lägenhetsboende ska det finnas gemensamma kök med flera spisar, låsbara kyl- och frysskåp, arbetsbänkar, diskbänkar och för dem som vill äta här och inte på rummen ska det finnas matbord och stolar.
- Det ska givetvis finnas maskiner för tvätt och bra tillgång till att torka tvätten.
- Observera att det måste bli slut på att många familjer delar ett och samma badrum och toalett.
- Det ska finnas utrymmen med krav på låg ljudnivå för att dra sig undan eftersom privat- och egentillvaro är en viktig del av en människas liv. Det ska gärna finnas bibliotek och det ska finnas datorer med internetuppkoppling.
- Det ska finnas gemensamma teverum i ett anläggningsboende.
- Barnperspektivet måste vara levande och barnets bästa komma i första rummet.
Barnkonventionen gäller alla barn oavsett om barnet är svensk eller utländsk medborgare eller statslös. Barn ska inte behöva bo i en miljö där många vuxna mår dåligt. De ska inte se depressioner och droger som en del av vardagen. De ska senare i livet inte föra med sig minnet av detta oavsett om de sedan kommer leva i Sverige eller i något annat land.
- Asylsökande ska inte klumpas ihop i stora anläggningar.
- Lekens roll i barns liv måste vara erkänt. FARR vets att barn i anläggningsboende – t ex hotell – har haft receptionen och en bilparkering utanför som enda plats för lekar. För asylsökande barn ska det alltid finnas lekytor inom- och utomhus, och leksaker, gungor och bollplaner.
- Barnen ska ha rätt att gå inte bara i skola utan också i förskola och skolans fritidsverksamhet.
- Personalen som arbetar i ett anläggningsboende ska väljas ut med omsorg innan de anställs. FARR har tyvärr erfarenhet av att det bland personalen har funnits och finns människor med klart främlingsfientlig attityd. Vi har också många exempel på att personal har utsatt de boende för rigida regler. Så får det inte vara. Personal som arbetar med människor på flykt ska vara empatiska och till sinnet mogna människor så att de förstår människor som söker skydd, har tvingats bort från sina sammanhang och som ofta har trauman.
- Asylboenden ska inrättas i samverkan med kommunerna. Migrationsverket ska inte kunna upphandla boenden utan att ha fått respektive kommuns godkännande.