

Rädda Barnens remissyttrande över betänkande från Mottagandeutredningen (SOU 2018:22): Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande

Arbetsmarknadsdepartementet har remitterat betänkandet från Mottagandeutredningen (SOU 2018:22): Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande till Rädda Barnen. Från justitiedepartementet har en kompletterande promemoria remitterats – Ett socialt hållbart boende för asylsökande. Utredningens uppdrag består i att föreslå ett sammanhållet system för mottagande av asylsökande och nyanlända. Utredningen har lagt två förslag, varav man förordar huvudförslaget som innebär att stat, kommuner och landsting tar ett gemensamt ansvar för mottagandet. Enligt det alternativa upplägget är det staten som på egen hand i huvudsak ansvarar för mottagandet av asylsökande och nyanlända.

Regeringens direktiv och utredningens analys delar bilden av att mottagandet av asylsökande och nyanlända är i behov av reformer. Det rådande systemet för mottagande kännetecknas av brist på helhetsperspektiv vilket visar sig i form av långa väntetider, försenad etablering eller återvändande tillsammans med höga kostnader för samhället och enskilda. Enligt nuvarande ordning utgår planering och lokalisering av verksamheten från var det finns tillgängliga bostäder, men det är nödvändigt att även beakta andra aspekter såsom förutsättningar för etablering och ett jämnare mottagande mellan landets kommuner för att komma till rätta med problemet. Det stora antalet egenbosatta bidrar dessutom i hög utsträckning till den ovan nämnda ojämna fördelningen och gällande ordning leder även till segregation och socioekonomisk utsatthet.

Vidare finns det brister i systemet för ersättningar till kommuner och landsting vad gäller såväl effektivitet som administration. Utredningen föreslår att det införs en ny ersättning för beredskap till ankomstkommuner för ensamkommande barn, enligt vilken staten ersätter kommunerna för den beredskap de upprätthåller för att klara en snabb uppgång av antalet ensamkommande barn. Det föreslås även att Migrationsverket ska kunna göra en så kallad ankomstanvisning för att möjliggöra för kommunerna i ett län att dela på ansvaret för det initiala mottagandet i situationer när det kommer ett stort antal ensamkommande barn.

Utredningen lämnar följande förslag till ett sammanhållet mottagande utifrån följande ställningstaganden:

- Koncentrera resurser tidigt i processen genom att ordna med ett samlat mottagande för asylsökande.
- Förkorta väntetider och använd väntan aktivt i så kallade ankomstcenter. Prövningsprocessen ska vara rättssäker och snabb och tiden ska användas till obligatorisk samhällsinformation och kartläggning liksom hälsoundersökning.
- Etablering eller återvändande i fokus från start. Om väntetid uppstår ska tiden användas till fortsatta insatser, alternativt till förberedelser för återvändande.
- Minska behovet av eget boende (EBO) genom att erbjuda ett ordnat mottagande som alternativ, och genom att begränsa möjligheterna till eget boende genom en social prövning.

– Ta tillvara hela Sveriges kapacitet och kompetens. Huvudförslaget bygger på att staten, kommunerna och landstingen, utifrån en tydlig ansvarsfördelning och ordning för finansiering, gemensamt sköter mottagandet.

Rädda Barnens sammanfattande kommentarer

Rädda Barnen instämmer i utredningens analys att det nuvarande systemet för mottagande av asylsökande behöver reformeras och anser att flera av förslagen kan leda till såväl en snabbare och effektivare asyl- som integrationsprocess för asylsökande och nyanlända. Vi kommer endast att yttra oss över huvudförslaget och den kompletterande promemorian.

Vi vill dock betona att för att uppnå målet om ett sammanhållet och fungerande mottagande krävs att Migrationsverket klarar sina handläggningstider och att samarbetet mellan alla berörda aktörer (inklusive civilsamhället) fungerar. Hur detta ska ske behöver förtydligas. Vidare är vi av åsikten att vissa betydande grupper inte ingår i förslaget, såsom kvotflyktingar om anhöriginvandrade, vilket är en brist som behöver åtgärdas om samtliga asylsökande/anknytningar ska omfattas av samma rättigheter.

När det gäller ankomst- och avresecentren kan det finnas fördelar med att samla många asylsökande på ett fåtal platser för att kunna påskynda asylprocessen. Rädda Barnen vill emellertid understryka att detta inte får ske på bekostnad av rättssäkerheten. Det finns även risker med stora center och om det inte kan garanteras att till exempel barn i familj endast kommer att vistas i ankomstcenter en begränsad tid kan integrations- och etableringsprocessen snarare stanna av och den psykiska ohälsan öka. Beträffande avresecentren är det av största vikt att lokalerna inte är förvarslänkande och att rörelsefriheten inte begränsas. Barn bör under inga omständigheter tas i förvar.

Rädda Barnen anser att förslaget om begränsningar av möjligheten till egenbosättning genom social prövning har sina fördelar, men att det behövs göras en analys av vad som händer om många även i fortsättningen väljer att ordna sitt eget boende, inte minst ur ett barnperspektiv. Det är högst osäkert om antalet EBO kommer att minska i någon större utsträckning och att arbeta med incitament är ofta mer effektivt än att använda sig av bestraffningar. Tyvärr konstaterar vi att det även saknas en regelrätt barnkonsekvensanalys i utredningen.

Redovisning av Rädda Barnens synpunkter

Ensamkommande barn

Rädda Barnen anser i likhet med utredningen att det inte finns anledning att ändra nuvarande ordning gällande anvisning av ensamkommande barn till kommun. Dels är det inte lämpligt att placera barn utan vårdnadshavare tillsammans med vuxna asylsökande, dels kan integrationsprocessen komma att försenas vid boende i ankomstcenter. Eftersom asylsökande ensamkommande barn inte sällan saknar såväl identitetshandlingar som annan skriftlig bevisning till stöd för sina asylskäl, finns det en risk att vistelsen i ankomstcenter för många skulle bli långvarig.

Det är emellertid viktigt att säkerställa att beslut om anvisning av ensamkommande barn till kommun är rättssäkra, att placeringarna håller god kvalitet och att omplaceringar till andra kommuner undviks i största

möjliga mån. Det är även av betydelse att ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och landsting klargörs så att ensamkommande barn i likhet med övriga asylsökande får ta del av de föreslagna integrations- och etableringsåtgärderna.

Rädda Barnen välkomnar förslaget att kommunerna ska garanteras ersättning för beredskap i form av platserättning för initiala mottagandet av ensamkommande barn införs, dels för ett på förhand fastställt antal platser, dels för boendedygn utöver dessa. Vidare är det positivt att ensamkommande barn föreslås få utökad information om asylprocessen. Migrationsverket ska ge dem tydlig information om asylprocessen och mottagandet, den ska vara anpassad efter barnets ålder och förutsättningar och ges löpande under hela processen.

Även om anvisningsförfarandet vad avser ensamkommande barn inte ändras finns det dock behov av att prioritera asylärenden som rör denna målgrupp, som befinner sig i en särskilt utsatt situation på grund av att de saknar vårdnadshavare. Genom att införa en liknande spårindelning som i normalärenden (vuxna) skulle dessutom de barn vars utsikter till uppehållstillstånd inte är goda, kunna placeras i särskilt anpassade boenden för att minska risken att de avviker/försvinner.

Även vid kortare handläggningstider kommer ett antal barn att fylla 18 år när de fortfarande befinner sig i asylprocessen. Ärenden där sökande närmar sig 18 års ålder eller där åldersutredning ska genomföras bör alltid prioriteras för att undvika att sökande felaktigt prövas som vuxen. Rädda Barnen förespråkar i likhet med andra aktörer en mjukare övergång från barn till vuxen, oavsett om barnet hunnit fylla år eller blivit uppskrivet i ålder. Det är därför väsentligt att det utreds hur dessa ungdomar ska bo, att omflyttningar (och byte av skola) undviks och vilket stöd i övrigt de kan ha behov av. Ur ett integrations- och etableringsperspektiv vore det ovärderligt att ungdomarna får bo kvar i kommunen i stället för att flytta till ett av Migrationsverkets asylboenden, i synnerhet om den nu föreslagna ordningen med ankomstcenter blir verklighet. Även ur hälsosynpunkt skulle det vara bra om barn som hinner bli vuxna under asylprocessen får stanna kvar i den kommun man börjat rota sig. Rädda Barnen vill dock poängtera att kommunerna måste kompenseras fullt ut ekonomiskt i det fall man får ett fortsatt ansvar för ensamkommande som uppnår myndig ålder.

Rädda Barnen noterar även att det råder oklarhet kring frågan om särskilt förordnad vårdnadshavare och vilken socialnämnd som är ansvarig. Enligt lagen om ensamkommande barn har vistelsekommunen detta ansvar, men enligt lagen om mottagande av asylsökande är det anvisningskommunen. Eftersom det sannolikt är anvisningskommunen som bäst kännedom om barnet vore det i enlighet med barnets bästa rimligt att det alltid är anvisningskommunen som har ansvaret att förordna särskild vårdnadshavare.

Ankomstcenter

Rädda barnen är av uppfattningen att det är positivt att asylsökande under tiden i ankomstcenter ska få ta del av samhällsinformation, att deras utbildnings- och yrkesbakgrund ska kartläggas samt att de ska genomgå hälsokontroller. Detta under förutsättning att vistelsen inte blir längre än beräknat, vilket vore negativt ur såväl ett barnrättsperspektiv som ur ett integrationsperspektiv. Eftersom en hel del asylärenden är av mer komplicerad natur och kräver längre handläggningstider, kommer vistelsen i ankomstcenter att bli betydligt längre än en månad för vissa asylsökande. Rädda Barnen önskar ett förtydligande avseende hur dessa ärenden

kommer att behandlas. Det bör även utredas var ankomstcentren ska placeras, eftersom förutsättningarna för integration och etablering blir sämre om centren hamnar alltför långt från samhällen. Det gäller inte minst barns möjligheter till undervisning. Det är nödvändigt att det finns tillräckliga resurser i form av offentliga biträden och tolkar, annars riskerar anvisningsprocessen att försenas ytterligare.

Det är bra om hälsoundersökningar erbjuds i ett tidigt skede för asylsökande och nyanlända, då väntan idag kan vara lång. För övrigt borde hälso- och sjukvård erbjudas fullt ut till samtliga asylsökande, inte enbart barn. I dagsläget har vuxna enbart rätt till vård som inte kan anstå och Rädda Barnen är av åsikten att vård på lika villkor en mänsklig rättighet. Detta borde självfallet även gälla papperslösa barn och vuxna, vilka befinner sig i en särskilt utsatt situation.

Rädda Barnen välkomnar förslaget att Migrationsverkets rutin att informera asylsökande barn och deras vårdnadshavare om rätten till utbildning och att lämna vidare uppgifter om barnen till hemkommunen ska ges stöd i författning. Uppgifter om asylsökande barn ska lämnas till kommunen skyndsamt efter att asylansökan lämnats in. Kommunen ansvarar för verksamheten för barn på ankomstcentern, anpassat efter barnens förutsättningar.

Avresecenter

Rädda Barnen anser att det finns risker med de föreslagna avresecentren. Visserligen kan den förmodade begränsade rörelsefriheten innebära att färre människor försvinner, men samtidigt är återvändandeprocessen komplicerad och ett antal faktorer som rör det faktiska återvändandet ligger utanför Sveriges kontroll, såsom möjligheten att ordna resedokument och samarbetet med mottagande land/myndigheter. Det finns därför en risk att människor kan komma att bli kvar i avresecenter under lång tid, med begränsade möjligheter att vistas utanför centren och utan vettig sysselsättning. För att motverka psykisk ohälsa vore det önskvärt att även personer i återvändandeprocessen fick fortsätta ta del av integrationsprogram, om än i mindre utsträckning. Detta kan ge vinster på sikt om det bidrar till att stärka Sveriges relationer med återvändandeländer.

Vad avser synnerliga skäl mot placering i avresecenter instämmer Rädda Barnen i bedömningen att allvarliga sjukdomar bör utgöra synnerliga skäl, liksom om det föreligger behov av särskilt anpassat boende. Det bör dock noggrant utredas i vilka fall barn kan anses ha synnerliga skäl och hur långtgående denna rätt ska vara just när det gäller barn.

Rädda Barnen anser heller inte att barnfamiljer ska bo i avresecenter annat än under en kort period, då barn under inga omständigheter ska sättas i förvar. En sådan situation skulle vara mycket olycklig ur ett barnrättsperspektiv och i de fall där beslut inte går att verkställa bör barnfamiljer tillåtas bo kvar i kommunen och barnen fortsätta sin skolgång. Samma resonemang bör gälla i de fall utvisning kan verkställas men ärenden drar ut på tiden, då en allt för lång vistelse i avresecenter måste anses strida mot barnets bästa.

Eget boende

Enligt ursprungsförslaget ska ett antal kommuner få göra en så kallad social prövning om asylsökande önskar bosätta sig i områden med en hög koncentration nyanlända. Om bostäderna måste uppfylla vissa krav kan man minska trycket på dessa områden.

Den senare förslagna alternativa lösningen i den komplettering som skickades till kommuner, flyktingorganisationer och andra remissinstanser innebär att asylsökande som flyttar till dessa områden ska förlora sin dagersättning. Det skulle innebära att kommunerna i så fall inte skulle behöva göra någon social prövning och deras arbetsbelastning skulle minska. Tillägget innebär även att den sociala prövningen ska göras av Migrationsverket i stället för av de berörda kommunerna.

Det finns en risk att kommunerna förlorar kontrollen över hur många som flyttar in och det finns olika sätt att kringgå regler, varför det är viktigt att hitta sätt att hindra att människor folkbokför sig i anvisningskommun men ändå flyttar till annan kommun.

Rädda Barnen konstaterar att förslaget innebär en begränsning i asylsökandes frihet att välja eget boende, men samtidigt kan det få positiva effekter på sikt. De områden som egenbosatta nyanlända flyttar till kännetecknas ofta av segregation, socioekonomisk utsatthet och arbetslösheten är hög. Om man kan få det nu föreslagna systemet att fungera kan man uppnå en jämnare fördelning av nyanlända och därmed även minska risken för trångboddhet, vidareflytt och hemlöshet. Samtidigt innebär det att man pekar ut utsatta områden till vilka människor inte tillåts flytta.

Vi vill poängtera att det är viktigt att anvisade nyanlända ses som nya kommuninvånare, helt i enlighet med bostättningslagens intentioner samt att kommunerna inkluderar gruppen nyanlända i sina planer gällande bostadsförsörjning. Idag anser många kommuner att man har ett tidsbegränsat ansvar som gäller enbart under etableringsperioden och ofta tillhandahåller man tillfälliga bostadslösningar av låg kvalitet, vilka ger dåliga förutsättningar för integration och etablering. När etableringsperioden lider mot sitt slut anser kommunerna att de nyanlända måste ordna eget boende. Rädda Barnen är helt emot genomgångsbostäder som de fungerar i sin nuvarande form och de drabbar barn i familj särskilt hårt. Överlag borde samhället ta ett större ansvar för bostadsförsörjningen för samtliga grupper, inte minst för att undvika att de mest utsatta grupperna på bostadsmarknaden ställs mot varandra.

Civilsamhällets roll i mottagandet – integration och etablering

Enligt utredningen ska samverkan ske mellan olika myndigheter, kommuner och civilsamhälle för att påskynda processen och även möjliggöra en aktiv väntan för asylsökande. Om vuxna snabbare etablerar sig på arbetsmarknaden ökar även möjligheten att konkurrera på bostadsmarknaden. Något som skulle underlätta detta är om förslaget att Arbetsförmedlingens roll förtydligas och möjligheten att ta del av etableringsfrämjande insatser underlättas blir verklighet. Det är också önskvärt att den kommunala vuxenutbildningen i svenska för invandrare blir mer individanpassad eftersom språket är nyckeln till vidare studier och etablering på arbetsmarknaden. Slutligen så skulle en snabbare integrations- och etableringsprocess skapa bättre förutsättningar för en tryggare och mer stabil hemmiljö för barnen, inte minst ur studiesynpunkt.

Vad gäller organisering av aktiviteter under väntetiden i ankomst- och avresecentren konstateras att civilsamhället bör ha en viktig roll och att organisationer ska ses som en resurs i mottagandet. Civilsamhällesaktörer har lång erfarenhet av att möta asylsökande och nyanlända och har en ovärderlig kunskap inom detta område, men för att kunna utföra denna typ av uppdrag krävs vettiga förutsättningar och en långsiktig finansiering, exempelvis genom ekonomisk samverkan såsom idéburet offentligt partnerskap (IOP).

Rädda barnen ställer sig frågande till att inte kvotflyktingar och personer som kommer på anknytning till ensamkommande barn verkar omfattas av förslaget. Dessa har samma behov av ett samlat initialt mottagande och de åtgärder som föreslås. I sammanhanget bör även nämnas att Sverige ökat sitt mottagande av kvotflyktingar de senaste åren, samt att antalet anhöriginvandrade likaså beräknas öka kommande år.

Generellt är barn och unga osynliga i utredningen, förutom när det gäller möjligheten till förskola och skola. Det saknas dock konkreta förslag kring ett bra mottagande och främjande av etablering av barn, unga och deras familjer. Ett långsiktig och tryggt boende är en nödvändig grund för att möjliggöra en effektiv och långsiktig etablering i samhället. Rädda Barnen anser att det är positivt att asylsökande blir mottagna i en kommun redan under asyltiden, men boendet asylsökande erbjuds bör utgöra en hållbar och långsiktig lösning för att undvika onödiga förflyttningar om/när uppehållstillstånd ges, och för att ge bästa möjliga förutsättningar för etablering.

Utifrån ett integrations- och etableringsperspektiv är intentionen med tidiga insatser för asylsökande mycket positiv. Rädda Barnens arbete har visat att förutsättningarna för integration och etablering för alla åldrar, förbättras avsevärt om man erbjuder insatser i ett tidigt skede. Självorganisering och egenmakt är ofta nycklar till en framgångsrik etablering och Rädda Barnens förhoppning är att fokus i framtiden ligger på att underlätta för individer att uppnå dessa.

Rädda Barnen är även positiva till utredningens förslag om stegvisa aktiviteter beroende på väntetid och att insatsernas karaktär bör ändras om ansökningstiden drar ut på tiden. Rädda Barnen ställer sig emellertid frågande till utredningen avser med att det ska krävas av individen att man har nyttjat väntetiden konstruktivt för att få möjlighet till dessa aktiviteter? Många av de asylsökande som kommer till Sverige har varit med om traumatiska upplevelser och lider ofta av psykisk ohälsa. Att etablera sig i ett nytt land är inte enkelt, särskilt inte om det ska ske på kort tid. Vi ser att detta krav kan betyda en viss risk för speciellt barnfamiljer, särskilt för mammor. Utlandsfödda kvinnor har av flera anledningar svårare att komma in på arbetsmarknaden. En aspekt är att asylsökande kvinnor ofta väljer att vara hemma med sina barn en längre period, och det är därför nödvändigt att specificera kraven gällande att individer ska nyttja väntetiden konstruktivt. Även hälsoaspekter, tillgång till förskola och väntetider som är förenade med dessa bör tas med i beräkningen.

Rädda Barnen ser positivt på att utredningen lyfter fram civilsamhällets betydelse för mottagande och att ta fram gemensamma åtaganden över sektorsgränser. Vi anser att det är viktigt att dessa gemensamma åtaganden gäller hela kedjan i mottagande, både vid ankomstcenter, det kommunala mottagandet av asylsökande och vid avresecenter. Vi ställer oss frågande till att utredningen främst koncentrerar sig på att civilsamhället ska erbjuda aktiviteter vid ankomst- och avresecenter och vid längre väntetider än 6 månader och att övrig samverkan med civilsamhällets organisationer ska ske utifrån enskilda kommuners möjligheter, kontakter och goda vilja. Det vore olyckligt om civilsamhället blev reducerade till aktörer enbart vid dessa center som enbart kommer finnas på några få platser i landet och till aktiviteter för att motverka passivitet. Vi tror att civilsamhället kan erbjuda mer och vara en aktör hela vägen till integration för nya människor i Sverige och att denna kapacitet behöver nyttjas full ut.

Rädda Barnen har idag lokalföreningar i över 170 kommuner i Sverige. Tillsammans utgör civilsamhällets alla olika organisationer är en stor lokal integrationsarena. I våra sammanhang möjliggör vi möten mellan människor på en likvärdig grund och skapar nya nätverk, något som genom forskning har visat sig vara en viktig väg till arbete, erbjuder möjligheter till språkinläring och samhällsinformation genom mänskliga möten. Detta är något som det offentliga saknar förmåga att åstadkomma. Civilsamhället har däremot såväl möjlighet som kapacitet att erbjuda stöd under hela integrationsprocessen. Detta är en värdefull resurs som bör utnyttjas på bästa sätt.

Vidare ställer sig Rädda Barnen positiva till att kommuner får ett ansvar för att ta emot asylsökande och erbjuda dem tidiga insatser. Vår fundering rör kommunernas möjligheter till samverkan med civilsamhället och att skapa ett system för att kunna erbjuda likvärdiga aktiviteter. Idag arbetar Rädda Barnen och andra organisationer ofta i projekt över kommungränser med tidiga insatser för asylsökande. Det blir ofta mer kostnadseffektivt, borgar för kvalitet och ger asylsökande ett större utbud av aktiviteter. Från vår synvinkel vore det logiskt att länsstyrelserna behåller sitt uppdrag att fördela statliga medel till civilsamhällets organisationer för tidiga insatser för asylsökande. På detta sätt skulle man säkerställa en mer jämn tillgång till civilsamhällets insatser över kommungränser och över landet. Länsstyrelserna har dels erfarenhet av uppdraget och dels ett bredare perspektiv än enskilda kommuner, vilket skapar större likvärdighet av insatser oavsett anvisningskommun. Detta skulle ge civilsamhället större möjligheter att erbjuda kvalitativa aktiviteter över större geografiska områden.

Civilsamhällets medverkan i återvändande

Också inom ramen för återvändande finns betydande psykosociala vinster att göra i relation till civilsamhällets unika förmåga att möta människor i utsatta situationer. Redan idag verkar civilsamhällets aktörer genom psykosocialt stöd till personer som fått avvisnings besked. Det finns självfallet principiella utmaningar kopplat till skillnaden i bedömningen av grunden för avvisningsbeslut som begränsar civilsamhällets möjlighet att aktivt och öppet bidra i återvändande processen. Här är det ur Rädda Barnens perspektiv en förutsättning att staten agerar skyndsamt för att återupprätta trovärdigheten inom migrationsområdet. Den tillfälliga begränsningslagen måste upphöra och en återgång till Sveriges traditionella politik på området genomföras. Det är också viktigt att staten följer upp och utvärdera konsekvenser av utvisningar, inte minst till länder och områden där det är uppenbart att det civilsamhället gör en tydligt och annan bedömning.

Stockholm som ovan



Ola Mattson
Sverigechef
Rädda Barnen