

YTTRANDE

Dnr: KS 2018-0635,

KS 2018-0971

Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över betänkandet *Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande* (SOU 2018:22) och promemorian *Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande* (A2018/00777/I).

Svenska kyrkan har lång erfarenhet av att möta asylsökande och nyanlända. Vårt arbete för och med människor på flykt är ett utflöde av medmänniskors engagemang och församlingens diakonala uppdrag. Runt om i landets församlingar pågår dagligen en omfattande verksamhet av social och stödjande karaktär. Den 1 november 2017 träffade Svenska kyrkans generalsekreterare Helén Ottosson Lovén utredare Martin Olauzon. Vid detta möte lyftes särskilt Svenska kyrkans och civilsamhällets roll inom tidiga insatser för asylsökande personer. Det är mot bakgrund av detta och den samlade kunskap och erfarenhet som finns inom Svenska kyrkan som vi yttrar oss över betänkandet *Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande* (SOU 2018:22) och promemoria *Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande* (A2018/00777/I).

Svenska kyrkan välkomnar utredningen och dess mål att skapa bättre förutsättningar för ett hållbart mottagande. Även om Svenska kyrkan huvudsakligen är positiv till det huvudförslag som presenteras innehåller detta förslag ett antal aspekter som vi är angelägna om att lyfta och problematisera. I något fall avstyrker vi utredningens förslag.

SAMMANFATTNING

- Svenska kyrkan ställer sig huvudsakligen positiv till betänkandets huvudförslag.
- Svenska kyrkan anser att grundtanken med ett samlat initialt mottagande på ett begränsat antal platser i landet är god, men att eventuella negativa effekter så som avsaknad av gemenskap med andra med samma ursprung eller trostillhörighet, avskärmning från det omkringliggande samhället och ökad utsatthet måste tas i beaktande och aktivt förebyggas.
- Svenska kyrkan är positiv till en tidig kommunplacering för personer med goda förutsättningar att få uppehållstillstånd. Dock kan andra typer av incitament än ekonomiska komma att behövas för att motivera kommunerna att ta emot de personer som anvisats dit.
- Svenska kyrkan vill framhålla vikten av att vistelsen i ankomstcenter blir kortvarig och tillfällig. Risken för att yttre faktorer såsom kommunernas kapacitet att ta emot anvisade personer leder till en förlängd vistelse i centren måste tas i beaktande.

- Svenska kyrkan avstyrker utredningens förslag att möjliggöra för vissa kommuner att temporärt helt frångå möjligheten till eget boende under asyltiden. Målet att minska eget boende i utsatta områden, och därmed förhindra att de socioekonomiska utmaningarna förstärks, bör istället vara möjligt att uppnå enbart genom tillämpningen av modellen för social prövning.
- Svenska kyrkan vill betona vikten av proportionalitet i systemet där dagersättningen villkoras utifrån deltagande i obligatoriska informationsinsatser. Barnfamiljers dagersättning bör därför som regel inte inskränkas och ventiler bör finnas för att den som av olika skäl inte har möjlighet att delta aktivt i samtliga aktiviteter inte ska drabbas för hårt.
- Svenska kyrkan välkomnar att utredningen betonar civilsamhällets roll i mottagandet av asylsökande personer och understryker vikten av god dialog och samverkan med civilsamhällets aktörer både på lokal, regional och nationell nivå. Svenska kyrkans och andra trossamfunds roll och uppgift i civilsamhället bygger på orsakssambandet mellan tro och liv. Kristen tro levs i världen och förpliktigar till ett engagemang för människor och deras livsvillkor.
- Svenska kyrkan efterfrågar med anledning av utredningens förslag om avresecenter ett klargörande gällande hur ärenden där verkställighetsproblem föreligger ska hanteras, framför allt i fall där barn berörs.
- Svenska kyrkan konstaterar att utredningen behöver kompletteras med en utförlig barnkonsekvensanalys och genusanalys.

SYNPKUNKTER PÅ FÖRSLAGEN

I Mottagandeutredningens betänkande *Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande* (SOU 2018:22) och promemoria *Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande* (A2018/00777/I) föreslås åtgärder för att skapa ett mer enhetligt och sammanhållet system för mottagande av asylsökande och nyanlända. Utredningens huvudförslag innebär att staten, kommunerna och landstingen får ett gemensamt ansvar för mottagandet. Utredningens alternativa förslag innebär att staten får det huvudsakliga ansvaret för mottagandet av asylsökande.

Svenska kyrkan väljer att primärt kommentera huvudförslaget, som även är det förslag som förordas av utredningen. Svenska kyrkan anser, precis som utredningen konstaterar, att det finns behov av reformer och ett helhetsperspektiv i Sveriges mottagande av asylsökande och nyanlända personer. Därför välkomnar Svenska kyrkan utredningen och dess avsikt att skapa bättre förutsättningar för ett hållbart mottagande. Även om Svenska kyrkan huvudsakligen är positiv till huvudförslaget innehåller det ett antal aspekter som vi är angelägna om att lyfta.

Ett samlat första möte med Sverige genom statliga ankomstcenter

Svenska kyrkan anser att grundtanken med ett samlat initialt mottagande på ett begränsat antal platser i landet är god. Ett sådant förfarande kan dock även medföra potentiellt negativa effekter, vilka behöver uppmärksammas. Att koncentrera det initiala mottagandet till ett fåtal stora ankomstcenter medför ökad risk för isolering och avskärmning av de asylsökande från det omgivande samhället. Det riskerar också att minska den bredare allmänhetens förståelse för asylsökandes villkor genom att tillfällen till ömsesidiga och vardagliga kontakter blir få. Därför är det viktigt att det finns rimliga kommunikationer och närhet till kollektivtrafik. Civilsamhället måste också ges goda förutsättningar att närvara och bidra i mottagandeprocessens alla skeden för att motverka passivitet och ohälsa bland dem som väntar.

Stora ankomstcenter innebär även en ökad säkerhetsrisk då koncentrationen av ett stort antal människor med svåra erfarenheter som lever under pressade omständigheter kan bidra till att

konflikter uppstår. Dessutom skulle stora center lätt kunna bli måltavlor för hot och trakasserier från externa främlingsfientliga grupper.

Att asylsökande med goda förutsättningar att beviljas uppehållstillstånd föreslås bli placerade i en kommun redan efter 30 dagar efter ankomst till Sverige är positivt, särskilt med hänsyn till förutsättningarna för etablering och integration. Avgörande är dock att placeringarna fungerar i praktiken. Precis som utredningen konstaterar är tilliten mellan kommun och stat en grundläggande förutsättning för ett bra mottagande och en snabb etablering. Dock brister denna tillit på många håll i dagsläget och flera kommuner har framfört att de upplever att hinder mot att ta emot nyanlända finns. Även om utredningen gör gällande att bosättningslagen¹, vars mål är en jämnare fördelning av nyanlända mellan landets kommuner, fungerar bättre än förväntat kvarstår stora utmaningar.

Svenska kyrkan välkomnar utredningens förslag att förnya och förenkla ersättningssystemet till kommunerna och även inrätta en så kallad målpeng som ersätter kommunerna i förhållande till måluppfyllelse i mottagandet av asylsökande. Dock bör poängteras att flera av de kommuner som anser sig ha hinder mot att ta emot nyanlända är kommuner med god ekonomi och det är möjligt att de inte nämnvärt påverkas av ekonomiska incitament. Därför kan andra typer av incitament behöva övervägas. Vidare anser Svenska kyrkan att förslaget att fastställa en ordning för regelbundna samråd mellan regeringen och kommunsektorn är ett viktigt steg i rätt riktning för att stärka tilliten mellan staten och kommunerna.

Svenska kyrkan ser en risk i att vissa kommuner även fortsättningsvis kommer att anse sig hindrade att alls ta emot asylsökande eller att de lägger sig på lägsta möjliga nivå vad beträffar mottagandestandard, till exempel genom att tillhandahålla undermåliga boenden. Utredningen framhåller även risken med att bristen på tillgång till biträden och tolkar kan resultera i att kommunplaceringar fördröjs. Om dessa aspekter resulterar i svårigheter att kommunplacera asylsökande kan det i sin tur leda till en förlängd vistelse i ankomstcentren. Detta vore ogynnsamt och Svenska kyrkan vill därför betona vikten av åtgärder som leder till att vistelsen i ankomstcenter verkligen blir kortvarig och tillfällig. En utdragen vistelse i ett ankomstcenter skulle bland annat ha negativ inverkan på individens motivation och etableringsmöjligheter och barns möjligheter till skolgång. Det riskerar även att bidra till ökad oro och frustration samt försämrad fysisk och mental hälsa på grund av långdragen väntan i ovisshet. Det är enligt Svenska kyrkan av yttersta vikt att resurser tillsätts för att undvika fördröjningar av detta slag.

Med anledning av förslaget att även personer vars ärenden hanteras i normalförfarande ska anvisas till kommun redan tidigt under asylprocessen vill Svenska kyrkan understryka utmaningarna som kan följa av att en stor andel av ärenden i normalprocess (42 % enligt Tabell 6.1 i Mottagandeutredningen) får avslag i sista instans och därmed enligt utredningens förslag ska hänvisas till de statliga avreseboendena. Asylsökande personer bör tydligt informeras om de premisser som gäller för kommunplacering under asylprocessen och bli införstådda med att en stor andel kommer att behöva återvända till ett avresecentrum vid avslag. Med tanke på de traumatiska upplevelser som många asylsökande har genomlevt bör myndigheterna beakta att vissa sökanden inte är tillräckligt mottagliga för omfattande information i ett tidigt skede och information bör därför ges vid flera tillfällen och under rätt förhållanden.

Begränsade möjligheter till eget boende

Svenska kyrkan välkomnar utredningens huvudförslag att fördela mottagandet av asylsökande personer mer jämnt över landet, vilket är motiverat ur ett ansvarsfördelningsperspektiv. Systemet med eget boende för asylsökande har inneburit att många har valt att bosätta sig i vissa kommuner och inom vissa områden, vilket har lett till utmaningar för enskilda individer och för de offentliga verksamheterna. Trångboddhet är en sådan utmaning, som bland annat kan resultera i bristfällig studiero för skolbarnen. En annan utmaning är segregation. Få kontaktytor mellan asylsökande och

¹ Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

etablerade invånare skapar hinder i integrationsprocessen, vilken i sig är viktig för förutsättningarna till en egen försörjning på sikt. Därtill uppstår utmaningar för kommun och landsting. Ett exempel är planeringen och skapandet av goda förutsättningar för skolverksamhet och sjukvård, där utfallet påverkar alla människor som är bosatta på orten.

Svenska kyrkan vill dock i detta sammanhang betona vikten av respekt för individens självbestämmanderätt och möjlighet att styra och planera sitt liv. Det kan finnas goda skäl för asylsökanden att söka sig till en särskild plats, där släkt, vänner, landsmän eller trossyskon redan finns och kan bidra till trygghet, ett socialt sammanhang och vägar in i det nya samhället. Svenska kyrkan avstyrker därför utredningens förslag att möjliggöra för vissa kommuner att temporärt helt frångå möjligheten till eget boende under asyltiden. Enligt Svenska kyrkan är detta en relativt långtgående restriktion av individens rätt att själv bestämma om sin egen person. Målet att minska eget boende i utsatta områden bör istället vara uppnåbart enbart genom tillämpningen av modellen för social prövning.

Svenska kyrkan önskar vidare att det förtydligas om även barn i familj kan komma att förlora rätten till dagersättning och särskilt bidrag i de fall då föräldern/föräldrarna bestämmer att familjen ska bosätta sig i ett boende som inte uppfyller kraven vid en social prövning. Svenska kyrkan noterar även att promemorian inte innehåller någon analys rörande det faktum att individer, av olika anledningar, inte alltid själva har ett fritt val vad gäller boende och bostadsort. Enligt Svenska kyrkans erfarenhet förekommer det exempelvis att kvinnor på grund av patriarkala strukturer förhindras av familj/släkt att bo själva på anläggningsboende istället för hos släkt som redan är bosatt i Sverige. Förlorad dagersättning kan i ett sådant fall leda till minskad möjlighet till självbestämmande.

I promemorian anges några situationer då det anses uppenbart oskäligt att neka den asylsökande bidrag vid flytt till boende i ett område med socioekonomiska utmaningar. Svenska kyrkan kan se ytterligare situationer som skulle kunna vara aktuella. Exempelvis en individ som på grund av ohälsa har behov av att bo hos eller bo nära släkt/vänner eller en individ som har behov av att bo med sin kärnfamilj som redan är bosatt i ett sådant område. Svenska kyrkan önskar därför ett förtydligande gällande vad som kan anses uppenbart oskäligt för att skapa enhetlig tillämpning och för att undvika att enskilda individer hamnar i en än mer utsatt situation. Avgörande är också att tydlig information ges om att rätten till dagersättning och särskilt bidrag förloras i de fall individen väljer, i strid med Migrationsverkets rekommendation, att bosätta sig i ett eget boende som inte uppfyller kraven.

En meningsfull och aktiv väntan

Utredningen föreslår att asylsökandes dagersättning även fortsättningsvis ska kunna kopplas till krav på deltagande i samhällsinformation, kartläggning av utbildning och yrkeserfarenheter och annan obligatorisk verksamhet.

I detta hänseende vill Svenska kyrkan betona vikten av proportionalitet och möjlighet till ventiler i systemet för att inte personer som av olika skäl inte har möjlighet att delta i samtliga obligatoriska verksamheter ska drabbas för hårt. Detta kan till exempel handla om sjuka, traumatiserade eller funktionsnedsatta personer men även om småbarnsföräldrar, framför allt kvinnor, som inte kan delta fullt ut. Barnfamiljers dagersättning bör som regel inte inskränkas. Svenska kyrkan vill också tydligt påpeka att en framtida möjlighet att suspendera dagersättningen i sin helhet inte bör tillämpas eftersom detta ytterligare skulle drabba personer som redan befinner sig i en utsatt situation. Svenska kyrkan är positiv till att utredningen resonerar kring positiva incitament istället för sanktioner för att öka deltagandet i obligatoriska verksamheter. Det är dock oklart varför utredningen drar slutsatsen att dessa incitament är mer administrativt betungande än ett sanktionssystem. Enligt Svenska kyrkan framstår också de risker som lyfts ur ett rättighets- och jämlikhetsperspektiv i förhållande till incitament vara lika stora också i ett sanktionssystem i form av nedsättning av dagersättning.

Civilsamhällets roll i mottagandet

Utredningen lyfter civilsamhällets roll och vikten av god dialog och samverkan med civilsamhällets aktörer på lokal, regional och nationell nivå. Särskild tyngd läggs vid organiseringen av aktiviteter under väntetiden i ankomst- och avresecentren. I detta hänseende vill Svenska kyrkan poängtera att

det redan idag sker omfattande och betydelsefull verksamhet i Svenska kyrkans församlingar runt om i landet.² Församlingarna har i allmänhet goda personella och andra resurser och Svenska kyrkans rikstäckning är unik bland trossamfunden. Samtidigt är Svenska kyrkan inte det enda trossamfund som är engagerat i mottagandet. Kristna, muslimska och andra trossamfund och trosbaserade föreningar gör alla olika insatser, utifrån lokala förutsättningar. Samarbeten över samfunds- och även religionsgränser är inte ovanliga.

Tyvärr förefaller regeringen ha en ambivalent och inte konsekvent inställning till trossamfunden som civilsamhällesaktör då regeringens förordning (2018:119) om statsbidrag till ideella föreningar och stiftelser för att minska och motverka segregation inte omnämner trossamfund. Trossamfund och andra civilsamhällesaktörer har lång erfarenhet av att möta asylsökande och nyanlända och har en ovärderlig kunskap inom detta område. Civilsamhället bör därför inte enbart ses som en resurs i verksamhetsutförandet utan även som en viktig aktör i sin egen rätt för att bidra in till den strategiska utvecklingen av mottagandet. Svenska kyrkan vill understryka att civilsamhällets roll inte är att kompensera för brister i de offentliga systemen, utan att vara en resurs och ett komplement till den kommunala och statliga verksamheten. När stat och kommun samverkar med Svenska kyrkan i insatser för asylsökande personer måste det beaktas att församlingarnas prioritet är att stötta den enskilda människan som befinner sig i en utsatt situation.

Svenska kyrkan välkomnar utredningens ambition att det finansiella stödet till kommuner och civilsamhälle ska vara långsiktigt. Här vill Svenska kyrkan också understryka vikten av att, såsom utredningen lyfter, tillfälliga satsningar och riktade bidrag med komplicerade ansökningsförfaranden ska undvikas i största möjliga mån. I den mån civilsamhället kan vara en aktiv samverkanspart och/eller utförare av offentlig verksamhet krävs stabila förutsättningar och långsiktig finansiering. Svenska kyrkan ser också ett värde i att utveckla alternativa former för ekonomisk samverkan, t.ex. Idéburet offentligt partnerskap (IOP). Svenska kyrkan välkomnar därför utredningens slutsats att det "finns behov av att förstärka möjligheterna för den idéburna sektorn att bidra med sin kompetens i mottagandet samt analysera hur staten kan medverka till att dessa organisationer i större omfattning än i dag kan spela en aktiv roll i mottagandet av asylsökande, nyanlända och ensamkommande barn".

Avresecentrum för asylsökande med verkställbara beslut

Enligt utredningens huvudförslag ska personer med verkställbara avlägsnandebeslut hänvisas till statliga avresecenter under den lagstadgade tidsfristen för avresa. Systemet med avresecenter bygger dock på att det frivilliga återvändandet fungerar, vilket det inte kan sägas göra på ett tillfredsställande sätt idag. Utreseboenden finns redan i nuläget och därför är det enligt Svenska kyrkan oklart vad utredningen önskar tillföra genom förslaget om avresecenter.

Efter att tidsfristen på normalt fyra veckor gått ut förlorar personen som ska utvisas rätten till bistånd, enligt utredningens förslag. Att rätten till bistånd som regel upphör för vuxna utan barn efter avslagsbeslut gäller även idag enligt de förändringarna som tidigare gjorts i LMA³. Svenska kyrkan har redan vid tidigare tillfällen påpekat att indraget bistånd inte nödvändigtvis ökar incitamenten för personer med avslagsbeslut att återvända självmant, utan att det istället ökar utsattheten bland de berörda personerna och försvårar återvändandearbetet. Att barnfamiljer idag, liksom i det nya förslaget, undantas från denna bestämmelse är dock välkommet.

Att även barnfamiljer med ett verkställbart beslut ska överföras till avresecentrum inför utvisning framstår inte motiverat ur ett barnrättsperspektiv. Precis som utredningen konstaterar skulle förslaget innebära att barn i familj måste bryta upp från tidigare boende och skola för att fortsätta skolgången i kommunen där avresecentret ligger. Svenska kyrkan har svårt att se på vilket sätt detta skulle minska

² Hellqvist, Kristina och Sandberg, Andreas 2017 *En tid av möten – Arbetet med asylsökande och nyanlända i Svenska kyrkans församlingar 2015-2016*. Svenska kyrkan: Uppsala (<https://www.svenskakyrkan.se/analys/en-tid-av-moten>)

³ Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

ovissheten och otryggheten för barn och samtidigt underlätta utvisningen i förhållande till dagens system där barnfamiljer får bo kvar i befintligt boende.

Med anledning av förslaget om avresecentrum vill Svenska kyrkan vidare uttrycka sin oro för det betydande antal människor som av olika anledningar inte kan av- eller utvisas.⁴ Hur dessa personers situation och rättigheter ska hanteras framkommer inte tydligt i utredningen men har en avgörande betydelse för hur systemet med avresecenter faller ut i praktiken. Ytterligare oklarheter finns kring rättigheterna för de barn som inte kan utvisas. Barnfamiljer med utvisningsbeslut har enligt utredningens förslag rätt att bo kvar i avresecenter trots att fristen för avresa löpt ut. Detta är i sig ett rimligt förslag, men kan i praktiken komma att innebära att barn blir kvar i avresecenter under mycket lång tid om utvisningen visar sig omöjlig att verkställa. Detta ser Svenska kyrkan som djupt olyckligt och menligt för barnens hälsa och välmående. Att det föreligger svårigheter med att verkställa en del avslagsbeslut framkommer tydligt i regeringens utredning om praktiska verkställighetshinder och preskription som hänvisats till ovan. Därför önskar Svenska kyrkan ett klargörande av hur de ärenden där verkställighetsproblem föreligger ska hanteras, framför allt med hänsyn till barnets bästa.

Utredningens alternativa förslag

Svenska kyrkans mening är att utredningens alternativa förslag, där staten behåller det övergripande ansvaret för asylsökande personer under hela asyltiden, riskerar att isolera asylsökande från det omgivande samhället till nackdel för integrationen och innebära en risk för de sökandes välmående och psykiska hälsa. Målet att uppnå en jämnare fördelning av mottagandet i Sverige skulle också försvåras och på sikt skulle målet att minska segregationen motverkas. Det alternativa upplägget skulle troligen även öka incitamenten bland asylsökande personer att välja ett eget boendealternativ, vilket går emot utredningens uttryckliga mål att minska eget boende i socioekonomiskt utsatta områden.

ÖVRIGA SYNPUNKTER

Svenska kyrkan konstaterar att utredningen behöver kompletteras med en utförlig barnkonsekvensanalys. Även resonemangen om effekterna av förslagen för jämställdheten mellan kvinnor och män och för hbtq-personer är i behov av fördjupning. En genusanalys behöver göras.

Beträffande den dagersättning som asylsökande personer erhåller under asylprocessen ser Svenska kyrkan det som angeläget att denna höjs, eftersom ersättningen fortfarande är mycket låg och inte har justerats på snart 30 år. Att ersättningen för barn till asylsökande minskar efter andra barnet i motsats till den ersättning som gäller för föräldrar folkbokförda i Sverige kan också ifrågasättas. Utredningen framhåller att individen står i centrum för förslagen. Svenska kyrkan vill ändå poängtera vikten av att varje enskild individ respekteras och att individuella behov och önskemål beaktas i så hög utsträckning som möjligt. Till dessa behov hör även att få tillhöra sociala och andra meningsskapande sammanhang. Detta är även viktigt för att öka asylsökande och nyanlända personers motivation, tilltro till systemet och integrationsmöjligheter på sikt.

Det är av stor vikt att det framtida svenska mottagningssystemet tar vara på människors egen kompetens, egna erfarenheter och förmåga att bygga ett liv i gemenskap med andra. Svenska kyrkan önskar därför se en ännu större tydlighet om hur systemet kan stärka individers egenmakt och förmåga att aktivt delta i samhället.

⁴ SOU 2017:84, Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription

Uppsala den 18 oktober 2018

På kyrkostyrelsens vägnar

+ Antje Jackelén

Antje Jackelén

Ärkebiskop, ordförande



Lisa-Gun Bernerstedt

Avdelningschef