

Dnr Ju2022/03315

Till:

Justitiedepartementet

ju.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia:

ju.mig@regeringskansliet.se

Stockholm, 15 juni 2023

Asylrättscentrums remissvar gällande betänkandet En ny ordning för asylsökandes boende, SOU 2022:64

Övergripande kommentarer

1. Asylrättscentrum verkar för en rättssäker och konventionsenlig migrationsprocess. Detta gör vi genom att driva nationella och internationella processer samt analysera och granska nationell och internationell praxis och lag. Våra jurister kommer från tidigare arbeten på Migrationsöverdomstolen, migrationsdomstolarna, Migrationsverket, advokatbyråer och universitet.
2. Asylrättscentrum konstaterar att de föreslagna förändringarna när det gäller boende för asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet innebär ett betydande skifte från dagens ordning. Eftersom vissa av de föreslagna förändringarna medför risk för negativa konsekvenser för den enskilde vill Asylrättscentrum generellt understryka vikten av att de föreslagna förändringarna på ett tydligt och utförligt sätt kommuniceras till de enskilda.
3. Asylrättscentrum vill även understryka vikten av att tillräckliga ekonomiska resurser avsätts för att säkerställa fullgoda boendeplatser på asylboenden, även för de med individuella behov.
4. Asylrättscentrum anser att kollektiva asylboenden i möjligaste mån bör undvikas vid tilldelning av asylboende för barnfamiljer. Asylrättscentrum anser vidare att Migrationsverkets beslut om tilldelning av boendeplats och utfärdande av bevis om undantag från kraven på arbetstillstånd (AT-UND) ska vara överklagbara.
5. Asylrättscentrum välkomnar förslaget om att det ska finnas undantag från villkoret att bo på asylboende för dagarsättning, särskilt bidrag och AT-UND. Asylrättscentrum efterfrågar dock tydligare riktlinjer kring vilka beviskrav som ska gälla för den enskilde och hur omfattande Migrationsverkets utredning förutsätts vara när det gäller en återopad familjerelation till en i Sverige bosatt person som grund för undantag från villkoret att bo på asylboende för dagarsättning, särskilt bidrag och AT-UND.

6. Asylrättscentrum anser att undantag från villkoret att bo på asylboende för dagersättning, särskilt bidrag och AT-UND även ska omfatta sambopar där förhållandet framstår som seriöst och har etablerats i hemlandet men där paret inte kunnat sammanbo i hemlandet. Vi anser även att ett generellt undantag från villkoret att bo på asylboende för dagersättning och särskilt bidrag bör införas för minderåriga barn.
7. Asylrättscentrum anser att det ska räcka med *särskilda* skäl för att på grund av personliga förhållanden få undantag från villkoret att bo på asylboende för dagersättning, särskilt bidrag och AT-UND. Vi anser även att prövningar av undantag från villkoret att bo på asylboende för dagersättning, särskilt bidrag och AT-UND bör ske inom ramen för överklagbara beslut.
8. Asylrättscentrum välkomnar förslaget att det ska finnas möjlighet till ett generellt undantag från villkoret att bo på asylboende för dagersättning, särskilt bidrag och AT-UND vid särskilda situationer. Vi menar dock att utöver stor tillströmning av antal sökande personer bör även andra särskilda situationer, såsom händelse av krig eller annan större samhällskris, kunna utgöra grund för sådant undantag.
9. Asylrättscentrum välkomnar att proportionalitet och hänsyn ska iakttas vid kontroller av boendetrymmen och undersökning av slutna förvaringsställen. För att säkerställa att godtyckliga kontroller av boendetrymmen eller undersökningar av slutna förvaringsställen inte sker anser vi dock att formerna och förutsättningarna för den här typen av kontroller ska regleras mer i detalj.
10. Asylrättscentrum avstyrker förslaget i sin nuvarande utformning om att en persons asylansökan ska kunna avskrivas i situationer där denne inte uppger en ny korrekt bostadsadress. Vi menar att en sådan åtgärd endast ska kunna aktualiseras i situationer där Migrationsverket inte lyckas upprätta någon kontakt alls med den sökande.
11. Asylrättscentrum välkomnar förslaget med en tydligare reglering av anordnandet av samhällsintroduktion. Vi delar även bedömningen att samhällsintroduktionen fyller en viktig funktion och att det är positivt om fler deltar. Vi efterfrågar dock en tydligare definition av avses med *bar deltagit* i samhällsintroduktion som villkor för att kunna undantas från kravet på arbetstillstånd (AT-UND).
12. Asylrättscentrum avstyrker förslaget om införande av särskilda asylboenden för personer som missköter sig. Asylrättscentrum ser en risk att de föreslagna särskilda asylboendena vid misskötsamhet kan innebära en oproportionerlig inskränkning av den enskildes privatliv.

Synpunkter

Boende på asylboende

Förslaget om att asylsökande ska tilldelas en plats på ett asylboende

13. Asylrättscentrum noterar att utredningen i denna del hänvisar till Migrationsverkets skyldighet att vid tilldelning av boendeplats ta hänsyn till den asylsökandes individuella behov, t.ex. genom att erbjuda tillgänglighetsanpassat boende för asylsökande med funktionsnedsättning eller boende i närhet av sjukhus. Utredningen lyfter i detta sammanhang att hänsyn även ska tas till utsatthet på grund av religion eller sexuell läggning. Asylrättscentrum välkomnar att denna skyldighet för Migrationsverket lyfts.
14. Vi konstaterar att den föreslagna nya ordningen med *tilldelning* av plats på asylboende istället för *erbjudande* av plats på asylboende kommer innebära att Migrationsverket i större utsträckning än idag behöver ordna med plats på asylboende. Vi befarar att en sådan utökning kan innebära utmaningar för Migrationsverket att faktiskt tillhandahålla anpassade boenden för personer med individuella behov.
15. Asylrättscentrum vill därför särskilt lyfta att det är av stor vikt att den föreslagna nya ordningen med tilldelning av asylboende åtföljs av tillräckliga ekonomiska resurser för att Migrationsverket ska ha faktiska möjligheter att uppfylla sin skyldighet att ta ovan nämnda hänsyn till individuella behov.
16. Asylrättscentrum vill även särskilt understryka vikten av en trygg och lugn boendemiljö för barn och barnfamiljer. Vi ställer oss tveksamma till om kollektiva boendeformer är det mest lämpliga för barn och barnfamiljer och menar att detta bör vara en faktor som Migrationsverket tar särskild hänsyn till vid tilldelning av boendeplats till denna grupp.
17. Asylrättscentrums erfarenhet är att en lugn och trygg boendemiljö är en grundläggande förutsättning för att personer som nyligen anlänt till Sverige efter traumatiska upplevelser i hemlandet och under flyktvägen på ett utförligt och tillräckligt detaljerat sätt ska kunna berätta om sina fullständiga asylskäl. Asylrättscentrum menar att Migrationsverkets tilldelning av boendeplats är ett beslut som därför kan ha stor betydelse för den enskildes fysiska och psykiska mående vilket kan påverka dennes möjligheter att framföra sina asylskäl. För att säkerställa korrekta och rättssäkra asylutredningar anser Asylrättscentrum därför att Migrationsverkets tilldelningsbeslut av boendeplats ska vara möjliga att överklaga. Alternativt att det ska finnas en möjlighet att ansöka eller begära om annan boendeplats än den tilldelade och att ett nekande besked på en sådan ansökan eller begäran ska vara överklagbart.

Förslaget om boende på asylboende som villkor för dag ersättning och särskilt bidrag

18. Asylrättscentrum konstaterar inledningsvis att nivåerna för den dag ersättning som utgår i enlighet med lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) inte höjts sedan år 1994. Samtidigt har det skett markanta generella kostnadsökningar i samhället. Asylrättscentrum vill i sammanhanget lyfta frågan om att nivån på dag ersättningen bör höjas.
19. Trots att dag ersättningen blir allt lägre i relation till de ökande levnadskostnaderna i samhället utgör dag ersättningen och det särskilda bidraget en fundamental grund för uppehållet för många asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet. Vi menar därför att det är av yttersta vikt att reglerna om i vilka situationer rätten till dag ersättningen och särskilt bidrag kan dras in är tydliga och förutsebara för den enskilde. Vi menar att ett stort ansvar i den här delen ligger på Migrationsverket.
20. För att garantera förutsebara regler för den enskilde vill Asylrättscentrum understryka vikten av att det så utförligt och detaljerat som möjligt definieras vad som avses med att bo på det asylboende där en person tilldelats plats i enlighet med den föreslagna skrivningen i 8 § första stycket LMA och att detta även tydligt kommuniceras till de enskilda.

Förslaget om boende på asylboende som villkor för undantag från kravet på arbetstillstånd

21. Möjligheten att få undantag från kravet på arbetstillstånd (AT-UND) och arbeta kan ha stor betydelse för den enskildes allmänna självkänsla och psykiska mående, egenmakt, självförsörjning och möjlighet att minska kostnaderna för mottagningssystemet. Det möjliggör också ett tidigare etablerande på arbetsmarknaden och ger därmed bättre förutsättningar för integration. Asylrättscentrum konstaterar också att möjligheten att få undantag från kravet på arbetstillstånd (AT-UND) är en förutsättning för möjligheten att genomföra ett så kallat spårbyte från asyl till arbete som grund för uppehållstillstånd.
22. Asylrättscentrum delar därför utredningens bedömning att undantag från kravet på arbetstillstånd har stor betydelse för den enskilde och att villkoren för detta bör regleras i lag. Asylrättscentrum menar att utfärdande av bevis om undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd därmed även bör vara överklagbara.

Förslagen om undantag från villkoren i enskilda fall

23. Asylrättscentrum välkomnar utredningens förslag om att det ska finnas undantag från kravet på boende på asylboende som villkor för dagersättning, särskilt bidrag och AT-UND.
24. När det gäller relation till en i Sverige bosatt familjemedlem som grund för undantag från villkoret att bo på asylboende menar Asylrättscentrum att det är viktigt att Migrationsverket ordentligt utreder den återopade familjerelationen. Till exempel för att motverka eventuella risker med människohandel eller personer som befinner sig i våldsamma relationer.
25. Asylrättscentrum anser dock samtidigt att allt för högt ställda beviskrav respektive mer omfattande utredningar från Migrationsverkets sida rörande återopade familjerelationer kan leda till att det i praktiken blir omöjligt för många att omfattas av detta undantag.
26. Vi efterfrågar därför tydligare riktlinjer kring vilka beviskrav som ska gälla för den enskilde och hur omfattande Migrationsverkets utredning förutsätts vara när det gäller en återopad familjerelation till en i Sverige bosatt person som skäl för undantag från villkoret att bo på asylboende.
27. Asylrättscentrum noterar att utredningens förslag om samboskap som grund för undantag från villkoret att bo på asylboende endast ska omfatta par som sammanbott i utlandet. Asylrättscentrum konstaterar i likhet med förarbetsuttalanden till nuvarande 5 kap. 3 a § utlänningslagen (2005:716) att en sådan ordning helt skulle utesluta de personer som har ett parförhållande men av olika skäl inte kunnat vara sammanboende i hemlandet, exempelvis på grund av HBTQI-skäl eller religiösa skäl.¹ Asylrättscentrum saknar motivering till varför sådana parförhållanden inte skulle omfattas av undantaget från villkoret att bo på asylboende. Vi anser att undantaget även bör omfatta förhållanden där paret inte sammanbott i hemlandet men där förhållandet framstår som seriöst och har etablerats i hemlandet (jfr 5 kap. 3 a § första stycket 1 b utlänningslagen).
28. Asylrättscentrum menar att minderåriga barn inte kan anses råda över var familjen bosätter sig. Med hänsyn till det menar vi att det inte är skäligt att dagersättning och särskilt bidrag till barn dras in ifall de inte är boende på asylboende. Vi menar därför att ett generellt undantag från kravet på boende på asylboende som villkor för dagersättning och särskilt bidrag för minderåriga barn bör införas.

¹ Prop. 2020/21: 191, s. 88 f.

29. Vi konstaterar att Migrationsverket vid tilldelning av boendeplats ska ta hänsyn till individuella behov såsom den enskildes hälsotillstånd, sexuella läggning eller religiösa tillhörighet och att sådana omständigheter kan vara skäl för särskilt anpassat boende. Asylrättscentrum anser att det bör övervägas att skyldigheten att ta sådan hänsyn, i enlighet med artikel 21 mottagandedirektivet², anges i lag,
30. Eftersom den föreslagna ordningen innebär en större andel personer som ska tilldelas asylboende befarar vi dock att det åtminstone i perioder inte kommer finnas tillräckligt antal särskilt anpassade boenden tillgängliga för att tillgodose de individuella behov som kan finnas. Mot bakgrund av det och för att utsatta personers särskilda mottagningsbehov ska tillgodoses i enlighet med artikel 22.1 mottagandedirektivet anser vi att det ska räcka med *särskilda* skäl för att på grund av personliga förhållanden få undantag från kravet på boende på asylboende.
31. Av rättssäkerhetsskäl menar vi att den här typen av undantag bör prövas inom ramen för överklagbara beslut.
32. Vi vill också understryka vikten av att det är förutsebart för den enskilde vilka krav som uppställs när det gäller bevis för ens hälsotillstånd, sexuella läggning, religiösa uppfattning etc.

Förslaget om undantag från villkoren i särskilda situationer

33. Asylrättscentrum välkomnar förslaget att det ska finnas möjlighet till ett generellt undantag från villkoret att bo på asylboende för dagersättning, särskilt bidrag och AT-UND vid särskilda situationer.
34. Vi konstaterar att vi bland annat har ett krig i vårt närområde och att klimatförändringarna bidrar till ökad risk för fler och mer omfattande naturkatastrofer. Vi menar att det därför finns en påtaglig risk att även andra särskilda situationer, utöver stor tillströmning av antal sökande personer, kan uppstå som påverkar möjligheten att ordna platser till alla sökanden på asylboenden.
35. Vi anser därför att även andra särskilda situationer, såsom händelse av krig eller naturkatastrof, bör kunna utgöra grund för undantag från villkoret att bo på asylboende för dagersättning, särskilt bidrag och AT-UND och efterfrågar vidare analys i den delen.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2014 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning)

Förslaget om kontroll av asylsökande på asylboende

36. Asylrättscentrum konstaterar att både kontroller genom tillträde till boendetrymmen och undersökning av slutna förvaringsställen är integritetskränkande för den enskilde. Vi menar att den här typen av kontroller kan påverka förtroendet mellan den boende och Migrationsverkets respektive kommunens personal negativt. Vilket i förlängningen kan påverka den fortsatta asylprocessen negativt.
37. Vi välkomnar att utredningen föreslår att det uttryckligen ska anges i lagen att en proportionalitetsbedömning alltid ska göras vid den här typen av kontroller och att all den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas.
38. För att säkerställa att godtyckliga kontroller av boendetrymmen eller slutna förvaringsställen inte sker anser vi att formerna och förutsättningarna för den här typen av kontroller regleras mer i detalj. Exempelvis genom att kontroller endast ska få utföras av minst två närvarande personal och att det ska krävas mer än vaga anonyma tips för att initiera en kontroll av boendetrymme eller undersökning av förvaringsställe.

Förslaget om kontroll av asylsökande som inte bor på asylboende

39. Asylrättscentrum avstyrker förslaget i sin nuvarande utformning.
40. Asylrättscentrum konstaterar att det är en grundläggande rättighet att få sina asylskäl prövade och att det behöver finnas väldigt goda grunder för att avskriva en redan inlämnad asylansökan.
41. Vi anser att det är en oproportionerligt negativ konsekvens för den enskilde att dennes asylansökan avskrivs i situationer där denne inte uppgett en ny bostadsadress eller då det kan antas att denne inte bor på angiven bostadsadress. Vi menar att en sådan åtgärd endast ska kunna aktualiseras i situationer där Migrationsverket inte lyckas upprätta någon kontakt alls med den sökande.
42. Givet förslaget i sin nuvarande utformning vill vi påpeka att det är av yttersta vikt att den enskilde får tydlig och utförlig information om att utebliven information om ny korrekt bostadsadress kan få till konsekvens att dennes asylansökan anses återkallad och innebörden av det.
43. Asylrättscentrum välkomnar också att utredningens förslag inte innebär någon begränsning i möjligheten för den enskilde att söka asyl på nytt efter att ens asylansökan avskrivits.

44. Vi menar dock att den enskildes agerande att inte uppge sin bostadsadress inte kan anses vara jämförbart med att uttryckligen återkalla sin asylansökan. Vi anser därför att det uttryckligen ska anges att en återkallelse av asylansökan på grund av att den enskilde inte uppgett sin bostadsadress inte ska ligga till last när det gäller bedömning av trovärdighet eller tillförlitlighet i samband med en i ett senare skede ny asylansökan.
45. I en asylprocess är den initiala utredningsfasen många gånger av avgörande betydelse för den enskildes möjlighet att göra sina asylskäl sannolika. Den enskildes möjlighet att framföra sina asylskäl muntligt är en väsentlig del av en rättssäker sådan process. Asylrättscentrum menar därför att det vid en återupptagen asylprövning som utgångspunkt ska ske en förnyad muntlig utredning eller åtminstone en förenklad muntlig komplettering. Endast i undantagsfall bör det vara möjligt att inte erbjuda den enskilde en sådan muntlig utredning eller komplettering.

Förslaget om andra åtgärder för att fler asylsökande ska bo på asylboende

46. Asylrättscentrum välkomnar utredningens förslag att Migrationsverket ska ges i uppdrag att vidta åtgärder med sikte på hur asylboenden lokaliseras och utformas.
47. Vi välkomnar särskilt att utredningen i fråga om lokalisering av asylboenden föreslår att asylboenden i högre utsträckning lokaliseras i tätorter eller städer så att de sökande har möjlighet att delta i aktiviteter, arbeta och ta del av samhällsservice på orten.
48. Vi välkomnar även att utredningen föreslår att Migrationsverket ges i uppdrag att samverka med andra aktörer kring verksamhet på asylboenden. Asylrättscentrum vill dock påpeka att det yttersta ansvaret för att en god boendemiljö och meningsfull tillvaro säkerställs trots sådan samverkan ligger på staten.

Deltagande i samhällsintroduktion

49. Asylrättscentrum välkomnar förslaget med en tydligare reglering av anordnandet av samhällsintroduktion. Vi delar även bedömningen att samhällsintroduktionen fyller en viktig funktion och att det är positivt om fler deltar.
50. När det gäller genomförd samhällsintroduktion som villkor för att kunna undantas från kravet på arbetstillstånd (AT-UND) vill vi dock påpeka följande. Det är av vikt att det är tydligt och förutsebart för den enskilde vad som krävs för att kunna undantas från kravet på arbetstillstånd. Av denna anledning efterfrågar vi en tydligare definition av vad som avses med *har deltagit* i samhällsintroduktion.

Åtgärder vid misskötsamhet på asylboenden

Förslaget om skötsamhet som villkor för dagersättning

51. Asylrättscentrum välkomnar att det läggs förslag som motverkar misskötsamhet på asylboenden.
52. Vi konstaterar dock att det är en ingripande åtgärd att sätta ner den enskildes dagersättning. Vi vill därför understryka vikten av att det tydligt och klart kommuniceras med de enskilda vilka ageranden som skulle kunna anses som sådan misskötsamhet som kan ligga till grund för att dagersättningen sätts ned. Vi välkomnar därför att utredningen lyfter att Migrationsverket bör ta fram gemensamma ordningsregler för de boende på asylboendena.
53. Vi noterar att de exempel på ageranden som utredningen menar skulle kunna utgöra sådan misskötsamhet som kan ligga till grund för att dagersättningen sätts ned omfattar vitt skilda typer av ageranden med vad som får uppfattas som varierande allvarlighetsgrad. Vi välkomnar att utredningen förtydligar att mindre allvarliga ageranden, såsom rökning inomhus eller felaktig användning av kokplattor, endast vid upprepat agerande efter tillsägelse ska anses utgöra allvarlig misskötsamhet.

Förslaget om andra åtgärder vid misskötsamhet på asylboenden

54. Asylrättscentrum avstyrker förslaget att införa särskilda asylboenden för personer som missköter sig.
55. Vi efterfrågar förtydligande rörande var geografiskt sådana särskilda asylboenden skulle placeras.
56. Vi efterfrågar även förtydligande rörande hur placering på sådant särskilt asylboende på grund av misskötsamhet ska vägas mot den enskildes eventuella behov av anpassat boende till exempel på grund av hälsotillstånd, trauma från hemlandet, sexuell läggning eller religiös tillhörighet så att utsatta personers särskilda mottagandebestbehov säkerställs i enlighet med artikel 22.1 mottagandedirektivet.
57. För att garantera den enskildes rörelsefrihet i enlighet med artikel 7.1 mottagandedirektivet efterfrågar vi också förtydligande om och i sådana fall i vilken utsträckning rörelsefriheten för personer på sådana särskilda asylboenden ska begränsas. Asylrättscentrum vill i sammanhanget påpeka att sådana särskilda asylboenden inte får utformas på ett sätt så att de i praktiken utgör de facto förvar.

58. Vi saknar tydlighet kring när och hur den enskildes placering på särskilt asylboende ska utvärderas och under vilka förutsättningar det kan bli aktuellt med återflytt till ordinarie asylboende.
59. Vi efterfrågar också tydlighet i möjligheten för den enskilde att överklaga placering på sådant särskilt asylboende samt möjligheten för den enskilde att initiera en prövning av att flytta tillbaka till ordinarie asylboende.
60. Vi ser sammantaget en risk att de föreslagna särskilda asylboendena vid misskötsamhet skulle innebära en oproportionerlig inskränkning av den enskildes privatliv.
61. För att uppnå syftet att motverka fortsatt misskötsamhet bedömer vi att det skulle krävas speciellt utbildad personal på de särskilda asylboendena. Som utredningen tar upp skulle sådana asylboenden också kräva en högre bemanning samt väktare eller ordningsvakter. Vi uppfattar att detta kan leda till större kostnader jämfört med att hantera personer som missköter sig inom ramen för ordinarie asylboenden. Vi saknar ytterligare analys av i vilken utsträckning mindre ingripande åtgärder för personer som missköter sig skulle kunna vara lika effektiva ifall de eventuella ökade kostnaderna i stället lades på hantering inom ramen för ordinarie asylboenden.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

62. Asylrättscentrum välkomnar att de föreslagna reglerna ska börja gälla först den 1 april 2025 för personer som vid ikraftträdandet var inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem.
63. Vi befarar att ett ikraftträdande av de föreslagna reglerna redan den 1 april 2024 skulle innebära en allt för kort tid för ansvariga myndigheter att ordna med tillräckligt många asylboenden. Vi ser att det i sin tur riskerar att inverka negativt på de enskildas möjligheter att tilldelas en boendeplats med fullgod boendemiljö. Vi anser därför att ett senare ikraftträdande ska övervägas.

Detta remissvar har beretts av juristen Tomas Alvarsson.

Datum som ovan,

Martin Nyman
Chefsjurist