

Diarienummer 2018-09-03
A2018/00777/ITill:
Arbetsmarknadsdepartementet
A.remissvar@regeringskansliet.se

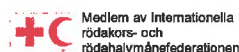
**Svenska Röda Korsets yttrande över betänkandet
"Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller
återvändande", (SOU 2018:22), samt promemoria "Ett socialt hållbart boende
för asylsökande"**

Sammanfattning av Svenska Röda Korsets synpunkter

Svenska Röda Korset ställer sig positivt till att utredningen har undersökt och ger förslag inom alla centrala delar som berör systemen från asyl till etablering eller återvändande. Ett sammanhållet system möjliggör konsekvensanalyser av hur förändringar inom ett område påverkar helheten och ger aktörer inom mottagandet en bättre överblick. Emellertid avstyrker Svenska Röda Korset delar av utredningens förslag och rekommenderar att huvudförslaget och remissinsatsernas yttranden ska fungera som underlag för en vidare dialog tillsammans med en mångfald av aktörer som är aktiva inom mottagandet. Svenska Röda Korset anser att detta är nödvändigt för att säkerställa ett långsiktigt hållbart asylmottagande.

- Svenska Röda Korset tillstyrker utredningens förslag om att en utvärdering av Migrationsverkets ärendesorteringssystem bör ske. Då ärendekategoriseringen kommer att få mycket kännbara effekter för individers mottagande bör en sådan utvärdering utföras innan större förändringar av systemen genomförs.

- Svenska Röda Korset tillstyrker utredningens förslag om att asylsökande ska kunna kommunplaceras redan under asyltiden, under förutsättning att boenden som erbjuds håller en god kvalitet, främjar framtida etablering och att boendet erbjuds inom den tidsram på tre veckor som anges i förslaget.

Svenska Röda Korset**Swedish Red Cross****Croix-Rouge Suédoise****Cruz Roja Sueca****السويدي الأحمر الصليب**Adress
Box 17563
Hornsgatan 54
11891 Stockholm
SverigeTelefon
08-4524600
Fax
08-4524601Internet
www.redcross.se
Bankgiro
900-8004E-post
inof@redcross.se
Organisationsnummer
802002-8711

- Svenska Röda Korset avstyrker utredningens förslag om ankomstcenter i dess nuvarande form. Svenska Röda Korset anser att det finns en risk att utredningen överskattar effekten av de obligatoriska ankomstcentrena på handläggningstiderna och ifrågasätter möjligheten att, såsom föreslås, med bibehållen rättssäkerhet och kvalitet, vidta så pass många handläggningsåtgärder i asylärenden inom loppet av en månad. Svenska Röda Korset anser att förslaget behöver vidareutvecklas för att säkerställa ovan, samt att boendena kan erbjuda god fysisk och psykosocial boendemiljö.
- Svenska Röda Korset avstyrker utredningens förslag om avresecenter och rekommenderar istället att myndigheternas återvändandearbete bör vidareutvecklas, för att underlätta för personer som ska återvända efter avslag på asylansökan samt säkerställa att återvändandet är hållbart och sker under humana och värdiga former. I utredningen saknas underlag som visar att förslaget om obligatoriska avresecenter underlättar återvändandet och leder till att fler återvänder självmant. Tvärtom kan förslaget medföra negativa konsekvenser.
- Svenska Röda Korset vill betona att villkorade etableringsinsatser baserat på ärendekategori eller boendeform samt orimliga uppföljningskrav kommer att försvåra, och i vissa fall, hindra samverkan med civilsamhället. Bättre balans mellan Migrationsverket och kommuners kvalitets- och uppföljningsansvar och principer för civilsamhällets verksamheter och ideellt engagemang och deltagande efterfrågas.
- Svenska Röda Korset anser att planering för ett oförutsett större mottagande bör säkerställas i förväg för att undvika att en sådan situation främst hanteras genom tillfälliga, situationsspecifika politiska beslut och lagändringar. Detta riskerar att leda till kortsiktiga politiska beslut som skapar långsiktiga

negativa humanitära, juridiska och samhällsekonomiska konsekvenser, samt minskad förutsägbarhet.

Svenska Röda Korsets utgångspunkter i dessa frågor

Svenska Röda Korset har lång erfarenhet av att arbeta för och med människor på flykt globalt, nationellt och lokalt. Röda Korset finns med från flyktens början i konflikt och katastrof, längs flyktens väg, till ankomsten i Sverige, vid asylprocessen och etableringen i samhället. Svenska Röda Korset ger juridiskt stöd i asyl- och familjeåterföreningsärenden, psykosocialt stöd till personer som är förvarstagna och rådgivning inför återvändande. Vi erbjuder vård och behandling för människor som utsatts för tortyr eller andra traumatiska upplevelser från väpnad konflikt eller flykt, samt arbetar för att säkerställa tillgång till vård för papperslösa och andra personer som faller utanför det offentliga skyddsnätet. Svenska Röda Korset har med anledning av den omfattande insats i flyktingmottagandet som gjordes under 2015-2016 särskild erfarenhet av att bedriva verksamheter under en period då asylmottagningssystemet är under press och har bred erfarenhet och djup kunskap om vilka långsiktiga konsekvenser det får för individer när systemen brister.

Svenska Röda Korsets synpunkter

Svenska Röda Korset har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerad utredning och promemoria. Yttrandet är begränsat till utredningens huvudförslag, samt teman som ankomst, aktiv väntan, efter beslut och samverkan med civilsamhället. Yttrandet inkluderar även ovan nämna promemoria gällande modeller för begränsningar och social prövning av egenbosättning under asylden.

Generella kommentarer

Utredningen är omfattande i sin karaktär och föreslår förändringar inom det svenska asyl-, etablering- och återvändandesystemet och fick under arbetets gång även tre tilläggsdirektiv. Utredningens ambition att skapa en tydlig process från asyl till etablering eller återvändande är positiv. Utredningen, som Svenska Röda Korset läser den, är dock av en mer policyinriktad karaktär, vilket gör att flera delar av

utredningens förslag skulle behöva utredas vidare och beskrivas mer i detalj för att kunna fungera som ett fullgott underlag för genomgripande förändringar.

Utredningens förslag bygger på ett ärendesorteringssystem som idag tillämpas av Migrationsverket. Som utredningen konstaterar har det inte gjorts någon utvärdering av det nya systemet. Migrationsverket beskriver även att myndigheten inte fullt ut kunnat implementera metoden. Svenska Röda Korset ser en brist i det faktum att stora delar av utredningen och de förväntade resultat som beskrivs bygger på en modell som inte är tillräckligt prövad och utvärderad. I synnerhet är detta viktigt då sorteringen kommer att få kännbara konsekvenser för individens mottagande. Svenska Röda Korset delar därför utredningens förslag om att en utvärdering av Migrationsverkets ärendesorteringssystem bör ske. Svenska Röda Korset menar även att så bör ske innan större förändringar av systemen genomförs och att den innehåller analyser av systemets humanitära och juridiska konsekvenser.

Svenska Röda Korset menar att det är problematiskt att utredningen utgått från vad som skulle kunna kallas för ett ”idealärende” eftersom det innebär att de situationer när problem uppstår, såsom exempelvis vid förekomst av praktiska verkställighetshinder, inte fullt ut behandlats inom ramen för utredningen.

Svenska Röda Korset ser genomgående risker när det gäller tillgången till vård och kontinuitet i asylsökandes vårdkontakter. Svenska Röda Korset ser också risker i rättssäkerhet specifikt för personer som utsatts för tortyr och liknande typer av trauman. Att personer som upplevt svåra trauman som tortyr ska kunna delge och få fram all väsentlig information inom loppet av en månad är, enligt våra erfarenheter, inte sannolikt.

Svenska Röda Korset avstyrker utredningens förslag om indragen dagersättning som genomgående styrmedel mot bakgrunden att det kommer att ha begränsad effekt, och vad gäller återvändande troligtvis motsatt effekt, för att uppnå de mål som beskrivs som motivation för styrningen (bland annat att välja att bo på ankomst- eller avresecenter, samt ett socialt hållbart boende).

Ankomst – ett första samlat möte med Sverige

Sammanfattning av utredningens förslag och resonemang:

Utredningen föreslår inrättandet av obligatoriska ankomstcenter för alla asylsökande i Sverige. Tiden i boendet ska användas till att registrera asylansökan och genomföra initiala handlägningsåtgärder, asylutredning och utredningsåtgärder som kräver personlig medverkan av den asylsökande. Genomföra kartläggning av vuxna asylsökandes utbildning och yrkeserfarenheter, samt ge grundläggande information om asylprocessen, individens rättigheter- och skyldigheter och det svenska samhället. Ankomstcentrena ska erbjuda verksamhet för barn och hälsoundersökning för alla boende. Efter en månad ska de ärendekategorier som har goda chanser att få uppehållstillstånd kunna kommunplaceras i väntan på beslut. Ärendekategorier med mindre goda chanser att få uppehållstillstånd ska bo på centret under hela asylprocessen, alternativt flyttas till ett avresecenter. Att inte bo på ankomstcentret under den obligatoriska tiden ska resultera i indragen dagersättning och att asylärendet inte hanteras i snabbprocess.

Svenska Röda Korsets synpunkter

Utredningen nämner flera motiv till inrättandet av obligatoriska ankomstcenter, bland annat att detta kommer att korta handläggningstiderna, möjliggöra tidigare kartläggning av kompetens och yrkesbakgrund, samt ha stordriftsfördelar genom samlandet av myndigheter på ett och samma ställe. Svenska Röda Korset anser att det är angeläget att korta handläggningstiderna och att tidig kartläggning av kompetens är viktigt, men vill understryka att detta aldrig får ske på bekostnad av rättssäkerheten i asylprövningen. Vid en prioritering mellan skyndsamhet och rättssäkerhet måste rättssäkerheten alltid gå först.

Svenska Röda Korset anser även att det finns en risk att utredningen överskattar effekten av de obligatoriska ankomstcentrena när det gäller handläggningstiderna. Det är i regel inte det fysiska avståndet till asylsökande som är den största orsaken till utdragna asylprocesser, utan faktorer som ligger utanför den asylsökandes kontroll och som uppstår oavsett avståndet till en prövningsenhet. Det kan vara tillgång till tolkar, översättning av handlingar samt inhämtning av handlingar som

måste finnas på plats för att en utredning ska kunna göras och vara meningsfull. Svenska Röda korset ifrågasätter även möjligheten att såsom föreslås, med bibehållen rättssäkerhet och kvalitet, vidta så pass många handläggningsåtgärder i asylärenden inom loppet av en månad. Bland annat kommer det att bli svårt för offentliga biträden att hinna sätta sig in i de asylärenden där de förordnas och därutöver kunna medverka vid asylutredning med så kort varsel. Det framstår som en uppenbar risk att det, av olika anledningar, kommer krävas förlängningar av utredningstiden i ett flertal fall.

Forskning från bl.a. Röda Korsets Högskola visar på hög förekomst av psykisk ohälsa kopplat till traumatiska erfarenheter såsom tortyr bland nyanlända och asylsökande. I en studie från 2016 bestående av bl.a. 1 215 nyanlända från Syrien med permanent uppehållstillstånd uppgav drygt 30 % att de blivit utsatta för tortyr, samtidigt som 30 % uppgav symptom som stämmer överens med posttraumatiskt stressyndrom (PTSD).¹ Utifrån klinisk erfarenhet från *Röda Korsets behandlingscenter för krigsskadade och torterade* är det viktigt att dessa personer identifieras så tidigt som möjligt under asyltiden och att de, beroende på behov, erbjuds adekvat stöd eller behandling och andra vårdinsatser. Detta för att undvika att deras psykiska ohälsa förvärras ytterligare, något som utöver humanitärt lidande får negativa följder för personens möjlighet till samhällsetablering och sysselsättning. Svenska Röda Korset menar att det finns en uppenbar risk att det hälsosamtal som ska erbjudas asylsökande inte kommer att hinna genomföras/följas upp. Resultatet riskerar att bli spretiga vårdkontakter där trauman, om sådana identifieras, inte följs upp korrekt innan personen flyttas vidare.

Svenska Röda Korset ser också risker i rättssäkerhet specifikt för personer som utsatts för tortyr och liknande typer av trauman. Att få fram all väsentlig information inom loppet av en månad är inte sannolikt, och i de fall det finns indikation på upplevd tortyr och andra trauman är det viktigt att den asylsökande får möjlighet att lyfta detta vid flera tillfällen, och att dokumentation av tortyrskador enligt det

¹ "Nyanlända och asylsökande i Sverige. En studie av psykisk ohälsa, trauma och levnadsvillkor", Röda Korsets Högskolas rapportserie 2016:1.

internationellt erkända Istanbul Protokoll möjliggörs. Endast en asylutredning räcker sällan och vi möter ofta asylsökande som vågar berätta om denna typ av upplevelser först längre fram under en behandlingsinsats. Detta är särskilt tydligt i fall av sexuellt våld/sexuell tortyr. Svenska Röda Korset anser även att det är nödvändigt att ansvariga handläggare har kunskap om trauman och dess konsekvenser som även kan yttra sig i svårigheter att återberätta upplevelser på ett tydligt och kronologiskt sätt. Flexibilitet behövs för att möjliggöra att alla asylgrundande skäl kan lyftas fram.

Svenska Röda Korset ställer sig positiv till att utredningens förslag om att tidig och korrekt information om rättigheter, skyldigheter och svenska samhället ges till asylsökande barn och vuxna i ett tidigt skede. Lika viktigt som tidig information är dock att den är återkommande, och att det ges i en form och på ett språk som är tillgängligt för personen. Svenska Röda Korset tillstyrker utredningens förslag om utökad information om asylprocessen och mottagandet för ensamkommande, men föreslår att detta bör gälla alla barn som befinner sig i en asylprocess. Även här bör understrykas att handläggares kunskaper och metodik för att kunna genomföra en asylutredning med ett tydligt barnrättsperspektiv är nödvändigt för att asylprocessen för ensamkommande barn och barn i familj ska vara rättssäker och barns särskilda ska kunna komma fram.

För att möjliggöra en bred samhällsinformation vore det även önskvärt att representanter från civilsamhället inkluderades i samhällsorienteringen. Civilsamhällets roll skulle då vara berätta om föreningslivet och organisationer i Sverige och därmed underlätta deltagande i samhället på olika sätt. Asylsökande skulle också få bättre kännedom om de viktiga kompletterande insatserna som görs genom civilsamhället, bland annat rättighetsstärkande och hälsofrämjande aktiviteter.

Våra erfarenheter visar att den psykosociala boendemiljön påverkas av hur ett boende är utformat, vilka aktiviteter som finns tillgängliga och genomförs, samt vilken kompetens och rutiner den boendepersonal och annan personal som arbetar på boendet har. Kunskap om olika gruppens särskilda behov är av särskild betydelse.

Inte sällan kan även praktiska hinder så som geografiskt avstånd och lokalers utformning utgöra hinder för tillträde och möjlighet att bedriva verksamheter för och tillsammans med människor som sökt skydd i Sverige. Kunskapen om civilsamhällets särskilda mervärde är också något som påverkar förutsättningarna både för samverkan och för att bedriva verksamheter. Detta diskuteras dock inte i någon särskild utsträckning i utredningen. Då detta har en sådan betydelse för om boendet kommer att kunna uppfylla en god fysiskt och psykosocial boendemiljö, och därmed direkt kännbara effekter för de boende, ser Svenska Röda Korset att detta måste analyseras djupare för att säkerställa att mottagandet i Sverige inte bidrar till ohälsa och otrygghet för människor som redan befinner sig i en mycket utsatt situation.

En meningsfull och aktiv väntan

Sammanfattning av utredningens förslag och resonemang:

Utredningen föreslår att asylsökande med god sannolikhet att få uppehållstillstånd ska kommunplaceras i väntan på beslut. Arbetsmarknadsförutsättningar ska vara styrande för placeringen. Kommunen själv, eller i samverkan med annan aktör, ska erbjuda asylsökande möjlighet att delta i undervisning i svenska, samhällsinformation samt kunskap om och kontakter med den svenska arbetsmarknaden. Vissa villkor ska kunna ställas för att få del av insatser. Asylsökande får inte tillgång till insatser om personen valt eget boende som inte godkänts av Migrationsverket, ej medverkar till att klarlägga identitet eller anses försvåra ärendet genom att hålla sig undan. Vid ett beviljat tillstånd tar Arbetsförmedlingen ansvar för etablering vid och kommunens upphör. Om ansökan inte beviljas ska den asylsökande flytta till ett avresecenter.

Svenska Röda Korsets synpunkter

Svenska Röda Korset ställer sig positiva till utredningens förslag på en lösning för det så kallade ”glappet” mellan ersättningssystemen under asyltiden och därefter etableringstiden. Detta underlättar både för nyanlända och för kommuner.

I ett system som snabbt ska identifiera asylsökande med god sannolikhet att få ett uppehållstillstånd beviljat samt identifiera de som inte bedöms ha lägre sannolikhet ser Svenska Röda Korset en risk att personer som utsatts för tortyr inte hinner, eller av andra orsaker inte förmår, fullt ut beskriva vad de varit med om och vad som därmed ligger till grund för deras skyddsbehov förrän indelning redan gjorts. Svenska Röda Korset menar därför att en alltför skyndsam process riskerar få konsekvenser för rättssäkerheten, med den yttersta risken att personer kan komma att återsändas trots att de utsatts för tortyr eller trauman och därmed riskerar att återigen utsättas för skyddsgrundande behandling.²

Svenska Röda Korset ställer sig positiva till att asylsökande ska kunna kommunplaceras under asyltiden då detta kan bidra till en mer normal vardag och möjligheten att skapa sociala relationer. Vår erfarenhet är dock att de boenden som kommunen redan idag måste³ tillhandahålla för nyanlända varierar påtagligt i kvalité. Därför vore det önskvärt med tydligare riktlinjer och uppföljning för att säkerställa att boenden uppfyller vissa krav om en ordning som innebär att asylsökande kommunplaceras införs. Det är också värt att betona att eget inflytande vid särskilda behov (kan exempelvis vara närheten till anhöriga, särskild vård eller stödjande nätverk för särskilt sårbara grupper) bör viktas högt i matchningen mellan den asylsökandes yrkes- eller kompetensbakgrund och kommunens arbetsmarknadssituation.

² Det föreligger en presumtion för att den som utsatts för skyddsgrundande behandling i hemlandet riskerar att utsättas för sådan behandling igen vid ett återvändande, se UNHCR:s handbok, para. 45, och Skyddsgrundsdirektivet, art. 4.4.

³ Sedan Bosättningslagen (2016:38) trädde i kraft.

Särskilt om promemoria – Ett socialt hållbart boende för asylsökande

Som ett komplement till utredningen har Regeringskansliet tagit fram ett fördjupat underlag med två förslag på hur en begränsning av asylsökande möjlighet att välja eget boende skulle kunna se ut.⁴ Det ena förslaget innebär att det i vissa bostadsområden ska krävas en social prövning av det enskilda boendet som en asylsökande ansöker om att få bo i. Det andra förslaget innebär att vissa bostadsområden undantas som helhet och därmed inte går att ansöka om att bo i under asyltiden.

Svenska Röda Korsets synpunkter

Utgångspunkten att alla asylsökande ska ha ett boende av god kvalitet som inte påverkar hälsa eller etablering negativt är i grunden en självklarhet och givetvis positivt. Däremot behöver metoder som används för att säkerställa kvalitet eller begränsa eget boende vara noggrant genomtänkta. Svenska Röda Korset anser att det är problematiskt att införa begränsningar för eget boende innan det finns en genomtänkt och användbar metod för att definiera vad som ska utgöra ett sådant område och hur en social prövning ska gå till.

Svenska Röda Korset menar att det troligen kommer att innebära svaga styreffekter med indragen dagersättning då den idag ligger på 71 kr/dag och inte föreslås höjas. Det är något oklart om promemorian också, likt utredningens förslag, utgår från att även etableringsinsatser ska begränsas om en asylsökande väljer att bo i ett boende som inte är godkänt av Migrationsverket. Utredningen lyfter att det finns ett signalvärde i en sådan ordning men här vill Svenska Röda Korset istället framhålla att ett kvalitativt boende i kommunens regi kombinerat med erbjudande att få bo kvar i samma boende eller i kommunen sannolikt i högre grad skulle bidra till att uppnå målet med en meningsfull väntan som främjar etablering. I detta sammanhang är det också viktigt att tydliggöra hur lång tid kommunens bostadsansvar ska anses gälla, detta för att undvika oklarheter som uppkommit efter Bosättningslagens införande.

⁴ Regeringen.se

<https://www.regeringen.se/4a4f83/contentassets/6abd3eaa6eea4f869130de98f2f39a12/ett-socialt-hallbart-eg-et-boende-for-asylsokande.pdf>

Våra erfarenheter visar att valet av eget boende kan få både negativa och positiva effekter för individers hälsa och etablering. Svenska Röda Korset vill därför särskilt lyfta behovet av en grundlig orsaksanalys som undersöker varför asylsökande väljer eget boende och hur de som valt eget boende i efterhand resonerar kring valet av boendeform och dess konsekvenser. Detta skulle ge ett bättre kunskapsunderlag till förslag som faktiskt skulle minska antalet personer som drabbas av negativa effekter av trångboddhet.

Oavsett modell för eget boende är viktigt att det finns flexibilitet för att kunna ta hänsyn till särskilda skäl som en person kan ha för att välja ett specifikt boende, det kan vara närheten till anhöriga, särskild vård eller stödjande nätverk för särskilt sårbara grupper.

Svenska Röda Korset avstyrker promemorians andra förslag, som innebär att vissa områden helt undantas från möjligheten till eget boende. I en sådan modell signaleras att individer som är asylsökande per automatik kommer att utgöra en oönskad belastning för området alldeles oavsett vilket typ av boende som personen skulle bo i.

Efter beslut

Sammanfattning av utredningens förslag och resonemang:

Utredningen föreslår inrättande av obligatoriska avresecenter under tidsfristen för frivillig återresa för personer med verkställbara avlägsnandebeslut. Om en person väljer att inte bo där ska det resultera i indragen dagersättning. I avresecentret ska Migrationsverkets arbete med att motivera till självmant återvändande intensifieras. Likaså ska oberoende aktörer kunna ge råd och vägledning om återvändande samt erbjuda praktiskt stöd och information från hemlandet.

Att en person väljer att flytta till ett avresecenter eller inte uppges vara en tydlig signal från individen att han eller hon har för avsikt att medverka respektive inte medverka vid återvändandet. Därmed underlättas enligt utredningen bedömningen av huruvida ett förvarsbeslut bör fattas och vilka ärenden som ska överlämnas till

Polismyndigheten för verkställighet. Bedömningen anses även kunna göras i ett tidigare skede än i nuvarande ordning.

Svenska Röda Korsets synpunkter

Svenska Röda Korset anser att myndigheternas återvändandearbete bör vidareutvecklas för att underlätta för personer som ska återvända efter avslag på asylansökan och säkerställa att återvändandet är hållbart och sker under humana och värdiga former. I utredningen saknas dock underlag som visar att förslaget om obligatoriska avsecenter underlättar återvändandet och leder till att fler återvänder självmant. Svenska Röda Korset avstyrker därför detta förslag.⁵

Svenska Röda Korset befarar att det kan finnas en risk att asylsökandes ovilja att bo i det obligatoriska avsecentret föranleder myndigheterna att fatta fler förvarsbeslut. Om beslutsfattande myndigheter börjar grunda sina riskbedömningar för undanhållande på en persons ovilja att flytta till ett obligatoriskt avsecenter kan detta leda till att förvarsbeslut fattas i högre utsträckning. Enligt EU:s återvändandedirektiv ska frivilligt (självmant) återvändande prioriteras och tvångsåtgärder endast användas som en sista utväg. Artikel 7.3. i återvändandedirektivet anger att förpliktelser som syftar till att förhindra att den berörda personen avviker, till exempel regelbunden anmälan hos myndigheterna, deponering av tillräcklig garantisumma, inlämnande av handlingar eller skyldighet att stanna på en viss plats, får åläggas under tidsfristen för frivillig avresa. Regeringen ansåg i proposition 2011/12:60 att det inte fanns någon anledning att föreslå bestämmelser som motsvarar artikel 7.3. i direktivet.⁶

⁵ Se även Svenska Röda Korsets yttrande över betänkandet Klarlagd identitet (SOU 2017:93), <https://www.redcross.se/press-och-opinion/Remissvar/svenska-roda-korsets-yttrande-over-betankandet-klarlagd-identitet-sou-201793>

⁶ Se 2011/12:60, s. 36. Regeringen ansåg att det inte fanns anledning att föreslå bestämmelser som motsvarar artikel 7.3. Om det finns anledning att anta att det krävs någon form av tvångs- eller kontrollåtgärd för att en utlänning inte ska avvika bör han eller hon enligt regeringens mening inte beviljas någon tidsfrist för frivillig avresa.

Svenska Røda Korset delar den bedømning som gjordes av regeringen i ovan nämnda proposition och anser att det inte finns nya omständigheter som motiverar økade tvångs- eller kontrollåtgärder, t.ex. inrättande av obligatoriska avresecenter, under tidsfristen for frivillig avresa for att undvika undanhållande eller i kontrollsyfte. Om det finns anledning att anta att personen kommer att avvika finns det andra tvångsåtgärder i utlänningsslagen att använda, som uppsikt eller förvar. Dessa förutsätter ett individuellt beslut som endast fattas med beaktande av omständigheterna i varje enskilt fall och som bör vara tidsbegränsat. De rättsliga och faktiska grunderna for att inskränka en persons rörelsefrihet bör vara noggrant motiverade och redovisade i beslutet. Det framgår inte av utredningen att ett individuellt beslut kommer att krävas for placering i avresecenter. Mot bakgrund av att de ska vara ”obligatoriska” kan det antas att möjligheterna till undantag från placering blir begränsade. Det framgår inte heller om andra tvångs- eller kontrollåtgärder, som t.ex. anmälningsskyldighet som garanterar att myndigheten har kontroll över vem som vistas i avresecentret, kommer att åläggas, utöver skyldigheten att vistas i centret.

Svenska Røda Korset befarar även att förslaget med obligatoriska avresecenter kan leda till att fler personer avviker i ett tidigare skede, d.v.s. strax efter att beslutet blir verkställbart, i stället for när fristen for frivillig avresa löper ut. Vår erfarenhet visar att personer som håller sig undan ofta har en sämre tillgång till grundläggande rättigheter som vård, skolgång, boende och hamnar i en mycket utsatt situation. Bland annat visade vår lägesrapport om konsekvenserna av ändringen i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. på försämrad hälsa, brist på tillgång till medicin, økad psykisk ohälsa, nedstämdhet och depressiva reaktioner. Färre kontakter med myndigheter och civilsamhällets organisationer visade också på økad brist på kunskap om rättigheter och var man kan vända sig for att få hjälp.⁷ Forskning samt

⁷ Svenska Røda Korset (2016) Lägesrapport - Konsekvenser av ändringen i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA), https://www.redcross.se/globalassets/press-och-opinion/rapporter/roda-korset_lagesrapport_-lma-2016.pdf. RCEU Migration Unit, *Position- Paper: Protecting the dignity and rights of migrants in an irregular situation*, https://redcross.eu/uploads/files/Positions/Migration/Migrants%20in%20an%20irregular%20situation/rceu-pp-migrats-in-an-irregular-situation-july2016-interactive_1.pdf

Röda Korsets erfarenhet visar att tillgång till grundläggande rättigheter främjar att personen behåller ett förtroende för myndigheter och är mer benägen att hålla kontakten med dessa.⁸

Vad gäller personer med svåra trauman från tortyr etc., väpnad konflikt och flykt vill vi återigen framhålla behovet av stabilitet och kontinuitet i behövliga vårdkontakter. Här ser vi en risk i att personer med vårdkontakter i en viss kommun tvingas bryta upp från dessa vid flytt till ett avresecenter. Konsekvensen är att den psykiska ohälsan riskerar att förvärras ytterligare, något som försvårar möjligheterna till ett humant och värdigt återvändande. Särskilt allvarig är situationen när det gäller barn, där vi redan idag ser att barn riskerar att falla mellan stolarna vid flytt mellan kommuner som kräver byte av vårdkontakter.

En annan konsekvens av förslaget är att barn i familj kommer att behöva bryta upp från det tidigare boendet och skolan och hänvisas till fortsatt skolgång i kommunen där avresecentret ligger. Barnkonventionen och principen om barns bästa och möjlighet till inflytande måste vara vägledande i alla beslut som påverkar deras liv.

Utöver att frivilligt (självmant) återvändande ska prioriteras och tvångsåtgärder endast användas som en sista utväg, betonas i återvändandedirektivet vikten av ett hållbart återvändande. Vidare uppmanas medlemsstaterna att tillhandahålla ökat stöd och rådgivning i samband med återvändande. Vi menar att dessa riktmärken bör vara utgångspunkt för myndigheternas återvändandearbete.

⁸ Edwards, Alice (2011) Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants, UNHCR legal and protection policy research series; Costello, C and E. Kaytaz (2013) Building empirical research into alternatives to detention: perceptions of asylum-seekers and refugees in Toronto and Geneva, 2013; Detention Action (2016) Without Detention – Opportunities for Alternatives, Available at <http://detentionaction.org.uk/wordpress/wp-content/uploads/2016/09/Without-Detention.pdf>; European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2015). Alternatives to Detention for asylum-seekers and people in return procedures at <http://fra.europa.eu/en/news/2015/fra-publishes-paper-alternatives-detention>.

Med utgångspunkt i vårt humanitära uppdrag erbjuder Svenska Röda Korset rådgivning och stöd för att minska utsattheten hos personer som ska återvända efter avslag på asylansökan och för att bidra till ett humant, värdigt och hållbart återvändande. I rapporten *Avslag på asylansökan – Återvändande*⁹ ger vi utifrån våra erfarenheter ett antal rekommendationer till Migrationsverket och Polismyndigheten om hur myndigheternas återvändandearbete kan förbättras:

- Utveckla dialogen och utöka antalet samtalstillfällen med den enskilde inför utresan i syfte att säkerställa att personen som ska återvända har förstått innebörden av myndigheternas beslut, känner till sina rättigheter och är tillräckligt förberedd.
- Säkerställ att individens behov ställs i centrum vid planering och förberedelse inför återvändandet med hänsyn till försörjning, möjligheter till stöd och boende i hemlandet och eventuell särskild utsatthet.
- Förbättra rutinerna för bokningar av resor – detta är särskilt viktigt avseende särskilt utsatta personer – och undvik att personer anländer på natten och utan möjlighet att ta sig vidare från flygplatsen.
- Utöka möjligheterna till förlängning av tidsfrist innan utresan och tydliggör reglerna för vad som utgör skäl för förlängning.
- Verka för att införa återetableringsstöd för återvändande till fler länder, särskilt där små möjligheter till försörjning finns.
- Etablera rutiner för regelbundna möten med Svenska Röda Korset och andra aktörer inom området för erfarenhets- och informationsutbyten.

⁹ *Avslag på asylansökan – Återvändande*, <https://www.redcross.se/press-och-opinion/rapporter/avslag-pa-asylansokan--atervandande/>

- Säkerställ att information om Svenska Röda Korsets och andra aktörers verksamhet för att underlätta återvändande kommer till målgruppens kännedom i god tid.

Ytterligare rekommendationer ges i rapporten *Genusperspektiv – i asylprocessen och vid återvändandet*¹⁰, som understryker vikten av att ansvariga myndigheter inkluderar ett genusperspektiv i återvändandearbetet och bland annat uppmärksammar behovet av landinformation som rör kvinnors situation. Det är även angeläget att personal som arbetar med återvändandefrågor får relevant utbildning i trauma, tortyr och bemötande för att främja ett individanpassat bemötande och bättre stöd till personer som har varit med om svåra och traumatiska händelser. Svenska Röda Korset kan sammantaget konstatera ett förbättrat stöd med större hänsynstagande till individuella behov och förutsättningar medför att återvändandet underlättas och att möjligheterna till ett hållbart återvändande ökar.

En tydligare ordning för samarbetet med civila samhällets organisationer

Sammanfattning av utredningens förslag och resonemang:

Utredningen föreslår att Migrationsverket ska ansvara för att i samverkan med det civila samhällets organisationer erbjuda individer som bor i ankomst- och avresecenter aktiviteter. Aktiviteterna ska syfta till att skapa en meningsfull vardag och insatser för att underlätta ett återvändande till ett annat land. Migrationsverket ska även ansvara för att den erbjudna verksamheten överensstämmer med det övergripande målet som riksdag och regering ställt för svenskt asylmottagande och för uppföljningen av verksamheterna. Samverkan ska enligt förslaget regleras i författning.

Svenska Röda Korsets synpunkter

Utredningen föreslår att riksdag och regering bör ha en nationell målsättning för svenskt asylmottagande, en synpunkt som även Svenska Röda Korset delar. Detta skapar tydlighet och underlättar ansvarsfördelning mellan offentliga aktörer inom

¹⁰ *Genusperspektiv - i asylprocessen och vid återvändande*, <https://www.redcross.se/press-och-opinion/rapporter/genusperspektiv---i-asylprocessen-och-vid-atervandande/>

mottagandet. Civilsamhällets aktörer utgår från varje organisations principer och verksamhetsidé och detta innebär att målsättningar inte alltid kommer att överensstämja eller viktas på samma sätt som en nationell målsättning fastställd av svenska staten. I enlighet med Röda Korsets grundprinciper får ingen person åläggas att delta i en verksamhet som vi bedriver, men inte heller uteslutas på grund av exempelvis ärendekategori, prestation eller legal status. Svenska Röda Korset kan inte heller åta sig uppdrag som innebär, eller kan uppfattas som, delaktighet i myndighetsutövning mot enskild.

Svenska Röda Korset ser därför att utredningens förslag om att Migrationsverket ska kontrollera att den erbjudna verksamheten överensstämmer med det övergripande målet som riksdag och regering ställt för svenskt asylmottagande, etableringstrappa baserat på ärendekategori och indragna etableringsinsatser för personer som valt att inte bo enligt anvisning skulle försvåra, och i vissa fall hindra, samverkan mellan Svenska Röda Korset och det offentliga. Även Migrationsverkets uppföljning och krav på mätningmetoder måste ta hänsyn till det civilsamhällets förutsättningar och principer för verksamheter.

Svenska Röda Korset delar bedömningen att civilsamhällets organisationer spelar en viktig roll i mottagandet av asylsökande, bl.a. genom verksamheter som bidrar till att göra väntan på beslut om uppehållstillstånd meningsfull, hälsofrämjande och bidrar till ökad delaktighet och egenmakt. Detta innebär dock inte att civilsamhällets insatser ersätter statens ansvar. Svenska Röda Korset har idag en kompletterande roll till staten inom svenskt asylmottagande, för att kunna utveckla arbetet ytterligare krävs dock vidare dialog gällande förutsättningar som långsiktighet i samverkan och finansiering.

Beredskap i asylmottagandet

Utredningen föreslår att dialogen mellan aktörer i mottagandet måste stärkas, så väl i ett ”normalläge” som när systemet är under press. Utredningen tittar dock inte närmare på hur mottagningsystemet ska kunna hantera plötsliga förändringar i antalet asylsökande med motivationen att ”[e]tt långsiktigt hållbart

mottagandesystem kan inte dimensioneras så att det på egen hand klarar alla tänkbara variationer. Kraftiga ökningar av antalet nya asylsökande bör hanteras genom politiska beslut i syfte att anpassa asyllagstiftningen så att ett kvalitativt och effektivt mottagande kan upprätthållas”. Utredningen menar istället att planeringen för oförutsedda höga nivåer bör hanteras genom samhällets samlade resurser för krishantering.

Svenska Röda Korset mångåriga erfarenhet av arbete inom asylmottagandet och vår särskilda erfarenhet av flyktingsituationen 2015, samt tiden därefter, visar att det måste finnas väl etablerad och fungerande samverkan mellan berörda aktörer inom mottagandet om den ska fungera vid extraordinära händelser. Aktörer inom mottagandet bör ha god kännedom om varandras ansvar, kompetenser och uppdrag. Svenska Röda Korset anser, likt utredningen, att arbetet med att stärka samverkan och förbereda för oförutsedda händelser inom asylmottagandet ska inkluderas i den allmänna planeringen och förberedelser för särskilda händelser, samt att för området relevanta myndigheter och civilsamhällesaktörer bör inkluderas i det arbetet. Det måste finnas beredskap för att vidta åtgärder för att underlätta mottagandet och öka mottagandekapaciteten för att upprätthålla rätten till asyl och garantera tillgång till en rättssäker asylprocess. Gemensam planering för ett oförutsett större mottagande bör säkerställas i förväg och inte, som utredningen föreslår, främst hanteras genom tillfälliga, situationsspecifika politiska beslut och lagändringar. Detta riskerar att leda till kortsiktiga politiska beslut som skapar långsiktiga negativa humanitära och samhällsekonomiska konsekvenser och en minskad förutsägbarhet.

Strukturer för beredskap kräver långsiktighet och därför är förutsättningar för samverkan och finansiering viktiga frågor i ett sådant arbete. De ovannämnda komponenterna är nödvändiga för att säkerställa att mottagandet, även under press, ska vara rättssäkert, humant och förutsägbart.

SVENSKA RÖDA KORSET



Martin Ärnlov
Generalsekreterare