

Dnr Ju2022/03315
Justitiedepartementet

YTTRANDE ÖVER EN NY ORDNING FÖR ASYLSÖKANDES BOENDE (SOU 2022:64)

SAMMANFATTNING

Civil Rights defenders välkomnar utredningens ansats att se över boendesituationen för asylsökande och förbättra situationen på asylboenden. Civil Rights Defenders är dock kritiska till att utredningen fokuserar på repressiva förslag och påföljder och inte tillräckligt tar hänsyn till de konsekvenser åtgärderna kan medföra för den enskildes mänskliga rättigheter samt boende- och levnadssituation. Utredningen för också ett problematiskt skuldbeläggande narrativ där ansvaret för boendesituationen faller på den asylsökande och det saknas förslag på förebyggande åtgärder för att förbättra situationen på asylboenden. Civil Rights Defenders är positiva till att barnrättsperspektivet lyfts men anser att utredningen är otillräcklig i sin människorättsanalys samt brister i sin hänsyn till flera internationella åtaganden som berörs av utredningens förslag. Civil Rights Defenders är därmed kritiska till ett flertal av utredningens slutsatser som brister i hänsyn till hur förslagen berörande asylboenden som huvudregel påverkar asylsökandes mänskliga rättigheter. Civil Rights Defenders avstyrker därför bland annat förslagen om att asylsökande som inte bor på asylboenden ska anses ha återkallat sin asylansökan om de inte anger sin bostadsadress, införandet av åtgärder vid misskötsamhet i form av nedsättning av dagsersättning och omplacering samt användandet av tvångsåtgärder likt polishandräckning vid omplacering.

ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Civil Rights Defenders har granskat utredningens förslag och bakomliggande resonemang utifrån Sveriges internationella åtaganden att respektera och garantera mänskliga fri- och rättigheter. Möjligheten att leva ett värdigt liv är ett av grundfundamenten för mänskliga rättigheter – vilket därför också måste vara vägledande för hur boendepolitiken för asylsökande utformas. Civil Rights Defenders har valt att i remissyttrandet fokusera på asylsökande och inte på personer som omfattas av massflyktsdirektivet

Utredningens problembeskrivning

Sverige, som världstat, har en möjlighet och skyldighet att respektera och säkerställa värdigheten hos asylsökande, i enlighet med grundläggande mänskliga rättigheter. Civil Rights Defenders noterar att utredningen i stor utsträckning inte väger in de negativa effekter av asylboenden som asylsökande vuxna och barn i Sverige, men även internationellt, erfar. Aspekter som inte nämns av utredningen är bland annat de negativa konsekvenserna av att

fråntas sin autonomi och tvingas in i passivitet, bland annat genom avsaknad av möjligheten att laga egen mat, att behöva äta på en tid som bestäms av andra och att tvingas dela rum med andra som en inte har någon tidigare relation till, och att behöva flytta mellan olika boenden.

Utredningen understryker den trångboddhet som förekommer bland asylsökande som bor i eget boende. Det ska dock noteras att av en undersökning publicerad av Delegationen för migrationsstudier (Delmi) under 2018, framgår att trångboddheten är "mer utbredd inom ABO-alternativet än inom EBO-alternativet".¹

UNHCR har undersökt olika EU-länder för att förstå vad flyktingar anser vara det största hindret för integration. Faktorer som är av stor vikt rör svårigheter på grund av språkbarriärer, diskriminering och en ovälkommande attityd mot flyktingar, avsaknad av förståelse från värdstaten gentemot flyktingars situation, den psykologiska konsekvensen av längre perioder av inaktivitet i asylprocessen, och begränsningar av rättigheter.² Det är därför av stor betydelse att mottagandevillkoren för asylsökande utformas för att minimera isolering och separering från samhället. Faktorer som kan underlätta för integration är exempelvis tillgång till språkundervisning och möjligheter att arbeta. Särskilt tillgång till arbete är centralt när det rör sig om långa handläggningstider, och är också viktigt för individens fortsatta integrering i samhället efter att den har fått ett uppehållstillstånd.

Stora, kollektiva asylboenden riskerar även att isolera boende från övriga samhället och försvårar därmed integrationen. Om det också kombineras med att boenden ständigt tvingas flytta mellan olika asylboenden, finns det en risk för att otrygghet och osäkerhet ökar, och att barns rätt till utbildning påverkas.³ Civil Rights Defenders noterar med oro att utredningens resonemang kring sanktioner och villkorande tycks motiveras ur ett integrationsperspektiv, utan att kunna redovisa ett adekvat underlag för denna slutsats och utan att väga in de negativa konsekvenserna som en sådan behandling av asylsökande medför. Detta kan inte anses vara i linje med målet för den svenska integrationspolitiken, som är "lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund".

Slutligen anser Civil Rights Defenders att utredningen för ett skuldbeläggande narrativ där ansvaret för boendesituationen faller på den asylsökande samt att det saknas förslag på förebyggande åtgärder för att förbättra situationen på asylboenden. Förslaget brister även i sitt beaktande av levda erfarenheter hos de individer som påverkas och omfattas av förslagen.

Utredningens människorättsanalys

Utredningen berör i viss mån rätten till tillräcklig levnadsstandard, men brister i sin analys angående vilka krav som ställs enligt Sveriges internationella åtaganden samt hur rättigheten förhåller sig till enskilda förslag.

Flertal internationella åtaganden ställer krav på Sverige som kontraherande stat att upprätthålla vissa standarder och rättigheter för den enskildes boende och levnadsstandard. Exempelvis återfinns rätten till en *tillräcklig* levnadsstandard i art. 25 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (UDHR) samt rätten till en *tillfredställande* levnadsstandard återfinns i art. 11 i Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ICESCR).

¹ Delmi, *Asylsökandes möte med Sverige*, Esaiasson och Sohlberg, 2018, s. 64 ff.

² [Note on the Integration of Refugees in the European Union \(unhcr.org\)](#).

³ Ibid.

Båda artiklarna omfattar även i sig ett flertal andra rättigheter för den egna individen och dennes familj, bland annat rätten till mat, kläder, och boende.

Enligt ICESCR förelägger denna rättighet en skyldighet på medlemsstaterna att ta tillräckliga åtgärder för att försäkra realiseringen av denna rättighet för *alla*. I artikelns första stycke lyfts bland annat rätten till adekvat boende, en rättighet som ska gälla för alla oavsett aspekter som ekonomiskt status, grupptillhörighet, status eller andra liknande faktorer.⁴ En sådan rätt till boende ska inte tolkas restriktivt som endast en fråga om tillgången till en plats att bo på utan att det ska vara en plats där en kan bo i säkerhet, lugn och med värdighet. Det är vidare fastställt att en sådan rättighet är kopplat till varje individs inneboende människovärde.⁵

Rätten till bostad skyddas både av UDHR och i svensk grundlag. I sammanhanget är det av största vikt att understryka att rätten till adekvat bostad inte bara handlar om tak över huvudet, utan innebär rätten att leva i en trygg, fredlig och värdig miljö.⁶ Huruvida rätten till bostad är uppfylld är beroende av flera faktorer, såsom lokalisering, utformning, tillgång till samhällsservice, faciliteter och infrastruktur.⁷

Rätten till bostad är integrerad med andra grundläggande rättigheter som Sverige har förbundit sig att följa. Som Commission on Human Settlements and the Global Strategy for Shelter for the Year 2000 uttryckte det: "adequate shelter means (...) adequate privacy, adequate space, adequate security, adequate lighting and ventilation, adequate basic infrastructure and adequate location with regard to work and basic facilities."⁸

Det är ett flertal aspekter som ska beaktas för att ett boende ska kunna bedömas vara *adekvat*. Bland annat den lagliga säkerheten av upplåtelseformen, vilket ställer vissa krav på säkerheten från vräkning, men även trakasserier och andra hot. Stater ska vid bedömningen av detta hålla en genuin konsultation med personerna eller grupperna som är berörda.⁹ Civil Rights Defenders anser att även i denna aspekt brister utredningens perspektiv avseende de levda erfarenheterna och hur miljön på boendena bland annat påverkas av bemötande från personal.

Vidare ska det finnas en tillgänglighet av olika tjänster, material, faciliteter och infrastruktur men även i fråga om läge av ett sådant boende med hänsyn till närhet av skola, sjukvård men även andra sociala tjänster.¹⁰ Civil Rights Defenders ser positivt på att utredningen lyfter aspekten att asylboende ska lokaliseras i samhällen med tillgång till kollektivtrafik i anslutning till större tätorter eller städer i regioner med god arbetsmarknad.¹¹ Historiskt sett är dock många asylboenden placerade avlägset utan närhet till sådana aktiviteter och tjänster som är relevanta för att skapa en tillfredsställande levnadsstandard. I en rapport från Rädda Barnen där samtal har hållits med barn och unga på boenden uttryckte flera en önskan att byta boenden till följd av asylboendets avlägsna lokalisering. Vidare finns även andra sociala aspekter som kan påverka den enskildes mående för att skapa de grundläggande

⁴ CESCR General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), 13 december 1991, para. 6.

⁵ Ibid, para. 7.

⁶ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No 4, para. 7.

⁷ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/126/15/PDF/G1012615.pdf?OpenElement>.

⁸ [Global Strategy for Shelter to the Year 2000. \(un.org\)](#).

⁹ CESCR, General Comment No. 4, para. 8 (a).

¹⁰ Ibid, paras. 8 (b) & 8 (f).

¹¹ SOU 2022:64, s. 204.

förutsättningar för trygghet, likt att unga och barn uttryckt en önskan att vara nära de släktingar som befinner sig i Sverige.¹²

En för utredningen central aspekt är att rätten till bostad även är intimt förknippad med rätten att inte godtyckligt eller i strid med lag utsättas för intrång i ens privatliv, familjeliv, hem eller kommunikation.¹³ Skydd för familjeliv är en grundläggande mänsklig rättighet som förekommer i en rad folkrättsliga åtaganden, inte minst art. 8 Europakonventionen (EKMR) och i art. 7 EU-stadgan. Rätten till familjeliv omfattar olika aspekter, såsom rätten att leva tillsammans med familjemedlemmar, upprätthålla familjerelationer och njuta av deras sällskap. Den inkluderar också skyddet för nära personliga relationer.¹⁴

Europadomstolen har återkommande betonat vikten av att bevara familjens enhet och att de åtgärder som vidtas av staten är nödvändiga och proportionerliga. I sin praxis har Europadomstolen fastslagit att hänsyn till familjeenhet och återförening av familjen vid separation är inbyggda överväganden i rätten att respektera familjelivet enligt art. 8 EKMR.¹⁵ Även om denna rättighet inte är absolut, måste varje ingrepp vara rättfärdigat, ha ett legitimt syfte och vara proportionerligt i förhållande till det mål som eftersträvas. Det är därmed viktigt att denna rättighet ges tillbörligt utrymme och hänsyn vid åtgärder som påverkar familjens enhet inom asylboenden. Vidare har domstolen återkommande påtalat vikten av att ta barnets bästa i beaktande.¹⁶

Utredningen resonerar även kring vad som utgör barnets bästa i sammanhanget. Enligt art. 27 i Barnkonventionen har varje barn rätt till en adekvat levnadsstandard som möjliggör för barnens fysiska, mentala, spirituella, moraliska och sociala utveckling. Det finns ett tydligt samband mellan barnets bostad och övriga förutsättningar att tillgodose mänskliga rättigheter, så som barns rätt till utbildning, hälsa och trygghet. Civil Rights Defenders vill här understryka att det även finns omfattande forskning som visar på de många negativa konsekvenserna som asylsökande barn erfar av asylboendens utformning, gällande allt från trångboddhet och isolering till avsaknad av vänskapsrelationer och sociala aktiviteter.¹⁷ Hur asylboenden och asylpolitiken är utformade kan därmed inskränka barns rätt till en adekvat levnadsstandard.¹⁸ Civil Rights Defenders vill understryka vikten av detta vid placering på boenden och även förslaget om omplacering (se vidare s. 8).

Vad gäller mottagandedirektivet ska det understrykas att direktivet utgör minimumstandard, vilket innebär att Sverige har möjlighet att implementera en mer fördelaktig lagstiftning. UNHCR har bland annat kommenterat mottagandedirektivet och menar att tiden som spenderas i gemensamma asylboenden ska vara så kort som möjligt, och att asylsökande snabbt bör få tillgång till egna, privata boenden.¹⁹

¹² Rädda Barnen, "Lyssna på mig! Barns och ungas röster om asylprocessen och förslag till förbättringar", 2017, s. 12.

¹³ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/126/15/PDF/G1012615.pdf?OpenElement>.

¹⁴ *Et al. Olsson mot Sverige* (no. 1), Application no. 10465/83, 24 mars 1988, Strand Lobben och andra mot Norge, Application no. 37283/13, 10 September 2019.

¹⁵ Strand Lobben och andra mot Norge, para. 205.

¹⁶ *Vavříčka och andra mot Tjeckien*, Application nos. 47621/13, 8 april 2021, para. 287-288; *Neulinger och Shuruk mot Schweiz*, Application no. 41615/07, 6 juli 2010, para. 135 and, *X mot Latvia* [GC], para. 96

¹⁷ Sandra Karlsson – Children's lived rights, 2021. [FULLTEXT01.pdf \(diva-portal.org\)](#)

¹⁸ Bryan Fanning & Angela Veale, 2004.

¹⁹ [Refworld | UNHCR Annotated Comments on Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers](#)

NÄRMARE OM UTREDNINGENS FÖRSLAG

4.7.2 Asylsökande som inte bor på asylboenden ska anses ha återkallat sin asylansökan om de inte anger sin bostadsadress

Civil Rights Defenders anser att utredningens förslag i denna del brister i förhållande till de förvaltningsrättsliga principer som är grundläggande för att myndigheter och domstolar ska upprätthålla en rättssäker process. En av de viktigaste rättsgrundsatserna för handläggning av förvaltningsärenden är officialprincipen. Principen fastslår beslutsfattarens skyldighet att tillgodose att ärendet blir utrett i den mån som dess beskaffenhet kräver och att otydigheter och ofullständigheter undanröjs.²⁰ Principen kommer till uttryck i 23 § Förvaltningslagen (FL) och 8 § Förvaltningsprocesslagen (FPL). En myndighet eller domstol behöver vanligen inte vara lika aktiva i utredningen när den enskilda begär en förmån från det allmänna som när de använder sina maktbefogenheter på ett sätt som upplevs som ingripande och betungande för den enskilda då högre krav ställs på ärenden där utfallet är till nackdel för den enskilde.²¹ Dessa principer ska rimligen ses som ett minimikrav och standard, och myndigheterna bör därmed tillgodose dessa på så sätt att de håller en högre standard än dessa offentligrättsliga principer.²²

Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om att införa en ny paragraf i form av 5 kap 1 d § i utlänningslagen som anger att Migrationsverket i vissa fall får förutsätta att en asylansökan har återkallats, vilket i sin tur ska framgå av 19 c § LMA. Vidare är vi även kritiska till de grunder ett sådant beslut ska kunna baseras. Det anges i utredningen att om personen flyttat ut från asylboendet och inte informerat Migrationsverket om någon adress, samt ifall Migrationsverket fått brev i retur eller ej fått svar på sådana förfrågningar som skickats ut till den enskilde ska Migrationsverket kunna förutsättas att den enskilde har återkallat sin asylansökan och i sin tur kunna avskrivna ärendet.²³ Enligt 23 § FL ligger utredningsansvaret på myndigheten, som även ska verka för att parten förtydligar och kompletterar framställningar. Förslaget sätter inga tydliga krav på uppföljning för Migrationsverket,

I MIG 2017:14 gjorde Migrationsöverdomstolen tydliga hänvisningar till dessa förvaltningsrättsliga principer vid avskrivande, och att Migrationsverket måste ha tillräckligt underlag för att kunna ta ställning till om det finns förutsättningar för att avskrivna asylärenden. Migrationsöverdomstolen påpekar även de internationella krav som ställs för att kunna avskrivna ärenden, till exempel art. 27-28 i det omarbetade asylprocedursdirektivet, som anger att för att kunna göra undantag från att pröva ett ärende i sak måste det finnas tillräckligt underlag. I domen fann domstolen att Migrationsverket saknat förutsättningar för att avskrivna ärendet om asyl.²⁴ Det låga utredningsansvaret som ställs på Migrationsverket genom de förslagna ändringarna riskerar därmed att strida mot de krav som ställs enligt svensk och EU-rätt.

Enligt förslaget ska den asylsökande normalt få ta del av den information som ligger till grund för beslutet och ha möjlighet att yttra sig i enlighet med 25 § FL, men utredningen föreslår ett undantag från denna kommuniceringsskyldighet i enlighet med 4 § FL då bestämmelsen kan åsidosättas genom lag eller förordning. Undantag från denna skyldighet motiveras i utredningen med att det skulle vara kontraproduktivt för Migrationsverket att försöka få tag i

²⁰ Prop. 2016/17:180, s. 150, Prop. 2012/13:45, s. 111

²¹ Prop. 2016/17:180, s. 308, Prop. 2012/13:45 s.114.

²² Prop 2016/17:180, s. 39.

²³ SOU 2022:64, s. 192.

²⁴ MIG 2017:14.

den asylsökande och att detta undantag från kommunikationsskyldigheten ska gälla alla uppgifter som ligger till grund för Migrationsverkets bedömning om att en ansökan är återkallad. Därmed ska Migrationsverket endast ha en kommunikationsskyldighet för de fall den asylsökande har lämnat kontaktuppgifter. Enligt förarbeten ska sådana avvikelser baseras på starkt bärande sakliga eller funktionella skäl samt att förvaltningslagens övergripande syfte är att den ska värna om den enskildas rättssäkerhet. En sådan rätt till insyn har sedan länge tillämpats inom svensk förvaltningsrätt samt erkänts av EU-domstolen som en allmän EU-rättslig princip.²⁵

I förslaget omnämns också regleringen i 8 kap 2 samt 6 §§ utlänningslagen avseende förutsättningarna för att besluta om avvisning respektive utvisning när ett ärende avskrivs. Även om utredning anger att möjligheten att söka asyl på nytt efter avskrivning kvarstår bör detta inte undanta de skyldigheter som tillskrivs Migrationsverket i egenskap av förvaltningsmyndighet, och den oro samt problem som dessa påföljder kan orsaka för den enskilde asylsökande bör inte bortses ifrån. Förslaget och dess utformning abstraherar Migrationsverkets grundläggande utredningsansvar och tillskriver det huvudsakliga ansvaret till den asylsökande trots dennes särskilt utsatte situation. För det fall att en sådan reglering skulle införas är det därför viktigt att den asylsökande får en reell möjlighet att bemöta de beslut som fattas och underrättas om dessa. Därmed avstyrker vi förslaget om att Migrationsverket ska undantas sin kommunikationsskyldighet med hänsyn till den betungande natur dessa påföljder har för den enskilde. Även om det finns möjlighet att ansöka om asyl på nytt är det viktigt att det kommuniceras och att Migrationsverket ska ha sådan tillräcklig grund för att avskriva ett ärende för att upprätthålla rättssäkerheten.

6 Åtgärder vid misskötsamhet

Utredningen berör även frågan om åtgärder vid misskötsamhet på ett boende, bland annat konsekvenser som nedsättning av dagsersättning och omplacering till ett annat boende. I förhållande till nedsättning av dagsersättning förs en kortare analys om dubbelbestraffning. Enligt art. 4 i sjunde tilläggsprotokollet till EKMR föreligger ett förbud mot dubbelbestraffning (*ne bis in idem*). I utredningen anges det att det ska röra sig om två skilda straffrättsliga förfaranden som avser samma konkreta omständighet för att det ska utgöra dubbelbestraffning. Civil Rights Defenders vill dock understryka att inte endast den rättsliga karaktäriseringen av förfarandet enligt nationell lag utgör kriteriet för tillämpning av principen om *ne bis in idem*. Förbudet mot dubbelbestraffning måste tolkas mot bakgrund av de allmänna principerna om "straffanklagelse" och straff i art. 6 och 7 EKMR.²⁶ I enlighet med de s.k. Engel-kriterierna från fallet Engel och andra mot Nederländerna består den rättsliga klassificeringen av brottet enligt nationell rätt, brottets egentliga natur och graden av stränghet av det straff som den berörda personen riskerar ådra sig.²⁷ Det andra och tredje kriteriet är alternativa och en bedömning av antingen straffets natur eller graden av straffets stränghet kan utgöra grund för att det rör sig om en bestraffning som omfattas av förbudet mot dubbelbestraffning.²⁸ Vi förhåller oss därmed frågande till denna bedömning om vad som medför nedsättning till dagsersättning, då sådana brott som omfattas av brottsbalken och därmed bör hanteras inom rättsväsendet omnämns i utredningen, men samtidigt som det anges att det nya förslaget avser att det ska ta sikte på situationer som uppstår på

²⁵ Prop. 2016/17:180, s. 289.

²⁶ Sergey Zolotukhin mot Ryssland, para. 52.

²⁷ Engel och andra mot Nederländerna, Application no. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, 8 juni 1976.

²⁸ Sergey Zolotukhin mot Ryssland, Application no. 14939/03, 10 februari 2009, para. 53, Jussila mot Finland, Application no. 73053/01, 23 november 2006, paras. 30–31, Mihalache mot Rumänien, Application no. 54012/10, 8 juli 2009, para. 54.

asylboendet och därmed inte ska leda till en sådan problematik om dubbelbestraffning. Civil Rights Defenders är även kritiska till den stora mängd omständigheter som anges som exempel på sådan misskötsamhet, exempelvis användning av kokplattor eller störande ljud vid olämpliga tider på dygnet, trots att utredningen menar att misskötsamheten ska vara allvarlig för sådan nedsättning.²⁹

Vidare bör det noteras att en sådan nedsättning av ersättning kan innebära en allvarlig påföljd till följd av dagsersättningens redan låga nivå. Den som bor på Migrationsverkets boenden där mat ingår får 24 kronor per ensamstående vuxen och 12 kronor per barn t.o.m. 17 år. Detta har inte ändrats sedan 1994 och är i dagsläget mycket låg i relation till den ekonomiska utvecklingen samt den nuvarande ekonomiska situationen där en rekordhöjning av prisbasbeloppet gjorts för 2023 med 4 200 kronor medan dagsersättningen ligger kvar på samma nivå. Med hänsyn till den låga dagsersättningen och de svårigheter detta redan medför för asylsökande att klara av de dagliga kostnaderna, kan en sådan nedsättning av dagsersättning innebära allvarliga konsekvenser som är oproportionerliga

Det anges i utredningen att mottagandedirektivet fastställer att materiella mottagningsvillkor kan inskränkas men att grundläggande mottagningsvillkor som boende, mat och kläder inte får dras in helt med hänsyn till vad som bekräftats i EU-domstolens dom i mål C-422/21.³⁰ Det är av vikt att en sådan bedömning är proportionerlig, och för det fall Sverige skulle dra ned på den redan låga dagsersättningen kan det komma att stå i strid med mottagandedirektivet och med rätten till en tillfredsställande levnadsstandard som fastställs i en flertal internationella konventioner (se s. 2-4) men även tortyrförbudet i art. 3 EKMR som hänvisas till i mål C-422/21. Utredningen hänvisar till EU-kommissionens förslag till reviderat mottagandedirektiv (COM (2016) 465) och att om förslaget skulle antas skulle bestämmelsen om medlemsstaternas möjlighet för sanktioner utgå och ersättas med en ny grund för nedsättning av dagsersättning vid *allvarliga* brott mot de regler som gäller för förläggningarna och vid *grovt* våldsam uppträdande. I utredningen anges en bred mängd av ageranden som kan utgöra sådan misskötsamhet, även om det anges att det ska röra sig om allvarlig eller upprepad misskötsamhet skulle det kunna innebära att den svenska regleringen är strängare än det som föreslagits av EU-kommissionen. Utredningen klargör vidare inte hur de omständigheter som kan ligga till grund för en sådan nedsättning förhåller sig till den nuvarande regleringen och Sveriges införlivande av mottagningsvillkoren med hänsyn till den låga dagsersättningen.

Civil Rights Defenders avstyrker därmed förslaget om nedsättning av dagsersättning som åtgärd vid misskötsamhet och menar att fokus för att komma till rätta med problem bör ligga på proaktiva åtgärder för att förbättra boendemiljön. För det fall att nedsättning av dagsersättning införs som möjlig åtgärd vid misskötsamhet på asylboenden understryker vi att en sådan reglering bör vara tydlig samt restriktiv i förhållande till vilka ageranden som kan utgöra sådan misskötsamhet för att vara proportionerlig i relation till de allvarliga konsekvenser det kan få för den enskilde.

Vidare föreslår utredningen omplacering till ett annat asylboende som åtgärd vid misskötsamhet och att särskilda boenden ska inrättas där det finns bättre förutsättningar för att motverka och hantera misskötsamhet. Det framkommer dock inte av utredningen hur sådana särskilda asylboenden ska struktureras för att bättre hantera misskötsamhet. Likaså framläggs ett förslag om möjligheten att använda polishandräckning när någon inte flyttar frivilligt. I denna del brister utredningen i sin hänsyn till barnets perspektiv och de rättigheter som diskuterats på sida 4 i yttrandet. Med hänsyn till den praxis som har etablerats av

²⁹ SOU 2022:64, s. 243.

³⁰ Ibid, s. 247.

Europadomstolen vad gäller art. 8 och rätten till familjeliv är Civil Rights Defenders kritiska till förslaget om omplacering, då detta kan innebära en allvarlig inskränkning i rätten till familjeliv, både i relation till familj på boendet men även relationer som har etablerats i landet och under tiden på boendet, samt närhet till andra släktingar. Vidare vill Civil Rights Defenders understryka vikten av att anlägga ett barnrättsperspektiv även för de fall ett barn omplaceras.

Det är av vikt att det finns kompetent personal för att hantera sådana situationer, och att undvika tvångsåtgärder, så som handräckning av polis. Civil Rights Defenders vill understryka att fokus bör ligga på att arbeta proaktivt med att utveckla en trygg miljö på asylboenden. Med hänsyn till den långgående åtgärd som omplacering kan innebära för en individ men även dennes familj avstyrker Civil Rights Defenders förslaget om omplacering som åtgärd vid misskötsamhet. För det fall att omplacering införs som åtgärd vid misskötsamhet är det viktigt att detta används restriktivt med hänsyn till berörda rättigheter och de lagliga begränsningar som fastställts av Europadomstolen med hänsyn till nödvändighet och proportionalitet. Civil Rights Defenders avstyrker även förslaget om användning av polishandräckning till följd av den inskränkning detta innebär i skyddet för personlig integritet och privatliv enligt art. 8 EKMR.

8 UTREDNINGENS KONSEKVENSBESKRIVNINGAR

Hur asylboenden ska utformas och lokaliseras

Asylboenden ska respektera asylsökandes privatliv och integritet, och deras värdighet. Asylboenden bör därför vara så små enheter som möjligt, eftersom stora asylboenden ökar risken för negativa konsekvenser för boende. Vidare bör asylboenden utformas på ett sätt som inte tvingar in människor i trångboddhet. Familjer ska inte separeras utan ska ges möjlighet att bo tillsammans hela tiden, och boende ska inte behöva dela badrum. Särskilt för kvinnor som söker asyl på egen hand är det viktigt med egna badrum. Det ska även finnas möjlighet för boende att framföra synpunkter och klagomål, och få dessa åtgärdade på ett adekvat sätt. Boende ska kunna delta i boendets utformning och livet på boendet för att på så sätt bibehålla sin värdighet och autonomi, bl.a. genom möjlighet att kunna laga sin egen mat.

Placeringen av asylboenden är viktig för att motverka isolering och segregation. Boende på asylboenden måste ha möjlighet att ta del av samhället, bland annat genom att asylboendet är lokaliserat på platser där samhällsservice finns, eller på platser med adekvat kollektivtrafik. För barn handlar det också om att tillgodose rätten till en skolgång.

Funktionsrättsperspektivet

Civil Rights Defenders välkomnar att förslaget lyfter att asylboenden ska vara anpassade för personer med funktionsnedsättningar, men är kritiska till att utredningen inte för en mer djupgående analys kring förslagen i relation till personer med funktionsnedsättning. Vidare är Civil Rights Defenders kritiska till den höga tröskel för undantag från kravet att bo på asylboenden för att ha rätt till ersättning. Att ställa krav på att synnerliga skäl ska föreligga för undantag kräver därmed att boendena är anpassade för individers enskilda behov men även att skäligen anpassningar av och stöd i bostaden kan göras och efterfrågas. Det sistnämnda förutsätter även att det finns realistiska möjligheter att kontakta Försäkringskassan och ev. hjälpmedelscentraler, något som också innebär att tolk kan behövas. Det förutsätter även att kompetent personal finns på plats för att tillgodose detta och vara ett behjälpligt stöd. Civil Rights Defenders vill därmed understryka att de rättigheter som fastslås i Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD) måste beaktas vid utformandet av

asylboenden för att bland annat tillgodose de krav på stöd som slås fast i art. 9 CRPD i fråga om tillgänglighet och art. 19 CRPD om rätten att leva självständigt och delta i samhället.

Civil Rights Defenders menar även att det är av vikt att funktionsrättsperspektivet genomgående tas i beaktande vid utformningen av asylprocessen och att krav på anpassning och tillgänglighet säkerställs även i de förslag av utredningen som berör rättsprocessen. Detta är en förutsättning för att garantera jämlikhet och icke-diskriminering i enlighet med art. 5 CRPD samt kravet på likhet inför lagen enligt art. 12 CRPD.

Ordning och trygghet vid asylboenden

Våld är ett vanligt problem i asylboenden.³¹ Det kan föranledas av för lite resurser, inadekvat utbildad personal, frustration och en avsaknad av självbestämmande – men också av att befinna sig i en asylprocess och behöva vänta på svar. Många som har flytt har också erfart trauma, eller blir traumatiserade av asylprocessen.

Civil Rights Defenders menar att förslaget om att Migrationsverket ska kunna vidta sanktioner vid misskötsamhet inte kommer att bidra till en tryggare boendemiljö, och att förslaget i denna del saknar en gedigen konsekvensanalys som motiverar införandet av sanktioner mot misskötsamhet. Utredningens resonemang kring vad som utgör misskötsamhet är vagt, vilket ökar risken för en godtycklig tillämpning. Detta kan skapa en oförutsebarhet som har negativa konsekvenser för personer i asylboenden. I denna del är det inte heller tydligt om barn som bor på asylboenden tillsammans med sina familjer också ska omfattas av sanktionerna, vilket i sådana fall påkallar en särskild konsekvensanalys.

Civil Rights Defenders välkomnar att utredningen föreslår att Migrationsverket ska ges i uppdrag att samverka med bl.a. civilsamhället i syfte att underlätta verksamhet som riktar sig till asylsökande på boenden. I sammanhanget bör det dock erinras att Migrationsverkets yttersta ansvar för miljön på boenden bör innebära att personal som arbetar på Migrationsverkets boenden är adekvat utbildade och har relevant kompetens, bl.a. vad gäller interpersonellt och interkulturellt bemötande.

Civil Rights Defenders noterar att utredningen inte beaktar den otrygghet som skapas av externa faktorer, i form av personal samt även kring lokalsamhällena där asylboenden ska lokaliseras. Det har bland annat förekommit rasistiskt motiverade attacker mot asylboenden samt anlagda bränder mot asylboenden, utöver de generella riskerna som följer av en ökad rasism i samhället.³²

Trångboddhet

Med anledning av hur Migrationsverkets boendekapacitet och bostadsmarknaden generellt ser ut, är det sannolikt att utredningens förslag kommer att leda till en ökad trångboddhet bland asylboenden. Trångboddhet kan potentiellt inskränka mänskliga rättigheter och medför många negativa konsekvenser, vilket är kontraproduktivt i förhållande till utredningens uppdrag. Civil Rights Defenders saknar här ett resonemang från utredningen kring hur den nya regleringen förhåller sig till risken för trångboddhet, med tanke på den rådande bostadsmarknaden och Migrationsverkets bostadskapacitet. Vidare bör ett resonemang föras

³¹ AIDA (2019) (n 7) 5.

³² Se exempelvis [Oron växer efter helgens rasistiska attacker | SVT Nyheter](#), [Över 40 asylboenden har brunnit | SVT Nyheter](#), [Rasistiska hån på asylboende | SVT Nyheter](#).

kring vilka konsekvenser trångboddhet i asylboenden får, både för individens fri- och rättigheter, samt med hänsyn till de integrationspolitiska målen.

Den enskildes möjlighet till integration

Civil Rights Defenders menar att utredningens förslag kan komma att försvåra integrationen, snarare än att bidra till den. Hur asylsökande behandlas under asylprocessen är avgörande för senare integrering i samhället. Det är således i både samhällets och individens intresse att mottagningen utformas med långsiktighet, men också med respekt för asylsökandes mänskliga rättigheter. Om mottagandeperioden i stället präglas av isolering och begränsning av rörelsefriheten, med påtvingad passivitet och påtvingade sanktioner, finns det risk för att integrationen kommer att försvåras när ett uppehållstillstånd väl har utfärdats.

Barnrättsperspektiv

Utredningen bedömer sammantaget att de fördelar som det kan förväntas innebära för barn att bo på asylboende överväger de fördelar som kan finnas med att bo i eget boende. Därutöver menar utredningen att det finns skäl att tro att det på sikt inte är förenligt med barns bästa att bo inneboende hos olika värdfamiljer, med hänvisning till bland annat risken för trångboddhet. Civil Rights Defenders noterar, såsom tidigare angetts, att utredningen inte har beaktat huruvida asylboenden också kommer att innebära en risk för trångboddhet, och i så fall vilka åtgärder som behövs för att förebygga trångboddhet.

Vad gäller utredningens förslag om sanktioner vid misskötsamhet, noterar Civil Rights Defenders att det saknas häri ett barnrättsperspektiv. Utredningen menar att "även om dagersättningen sätts ned kommer de asylsökande att ha möjlighet att tillgodose sina grundläggande behov". Utöver oproportionerliga konsekvenser för den som misskött sig, finns det således även en risk att eventuella barn och andra familjemedlemmar kommer att drabbas negativt om dess vårdnadshavare får en nedsatt dagersättning. Utformningen av sanktionen innebär därmed en risk för kollektiv bestraffning, där särskilt barn kan komma att drabbas.

Jämställdhet

FN:s rapportör kring migranters rättigheter understryker sambandet mellan våld mot kvinnor och rätten till adekvat bostad.³³ UNHCR har vidare poängterat att kvinnliga asylsökande och ensamstående kvinnor måste få tillgång till separata och trygga boenden.³⁴ Risken för könsbaserat våld ökar när män och kvinnor måste dela toalett, badrum och sovrum med främlingar.³⁵ Utredningen nämner i sin konsekvensanalys att förslagen för att fler ska bo på asylboenden skulle kunna ge negativa effekter för asylsökande kvinnors situation, särskilt för kvinnor som kommer ensamma. Därefter hänvisar utredningen till de åtgärder som föreslås för att asylboenden ska vara trygga, säkra och tillgängliga för alla. Civil Rights Defenders noterar dock att åtgärderna i fråga är vaga, och att utredningen ändå öppnar upp för att det ska finnas en variation i bostadsbeståndet med både större och mindre asylboenden. Med hänsyn till den empiri som finns kring riskerna för bl.a. kvinnor som söker asyl ensamma, är det centralt att asylboenden är små och att det finns tillgång till eget badrum samt egna utrymmen.

³³ E/CN.4/2005/43, para. 41.

³⁴ UNHCR Guidelines on the Protection of Refugee Women, paras 33-37.

³⁵ [A Right to Adequate Shelter for Asylum Seekers in the European Union \(tandfonline.com\)](http://tandfonline.com).

Brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Civil Rights Defenders delar utredningens analys vad gäller det faktum att personer som befinner sig i socioekonomisk utsatthet i regel anses löpa större risk att såväl begå brott som att utsättas för brottslighet.³⁶ Däremot är det anmärkningsvärt att denna del av konsekvensanalysen inte nämner den socioekonomiska utsattheten som följer av dagersättnings låga nivåer, som inte har höjts sedan 1994. Utredningens förslag om att kunna sätta ned dagersättningen som sanktion, riskerar att öka den socioekonomiska utsattheten och därmed ökad risk för brottslighet.

Utredningen nämner även att segregation riskerar att utgöra en grogrund för kriminalitet, men nämner bara detta i förhållande till socioekonomiska utmaningar. I sammanhanget vill Civil Rights Defenders återigen understryka att lokalisering av asylboenden också kan skapa segregation, och att det därför är centralt att asylboenden lokaliseras på ett sätt som möjliggör för boenden att interagera med samhället, eller i vart fall i närheten av kollektivtrafik som möjliggör för sådana interaktioner.

Förslagets förenlighet med internationell rätt

Civil Rights Defenders beklagar att utredningens konsekvensanalys inte gör en sammantagen bedömning av hur förslagen förhåller sig till rättigheter som Sverige har förbundit sig att respektera. Även om en sådan människorättsanalys görs av utredningen i förhållande till enskilda förslag, är det också av största vikt att den sammantagna effekten av utredningens förslag också blir föremål för en sådan analys.

ÖVRIGA SYNPUNKTER

Utredningen menar att asylboenden kan komma att korta handläggningstiden, men i sammanhanget väger inte utredningen in övriga utredningar samt lagförslag som sker eller kommer att ske inom kort på migrationsområdet. Bland annat är det sannolikt att borttagandet av permanenta uppehållstillstånd innebär att Migrationsverket i mycket större utsträckning kommer att behöva resurser för att ompröva tillfälliga uppehållstillstånd. De förändringar som antas komma innebär en risk för att individer kommer att behöva spendera lång tid på asylboenden, med negativa konsekvenser som följd. Sådana risker har inte vägts in i utredningens konsekvensanalys. Tiden som spenderas i ett asylboende bör vara så kort som möjlig, eftersom ett asylboende inte motsvarar ett adekvat hem. Slutligen bör utredningen kompletteras med förslag som säkerställer att asylsökande inte flyttas runt mellan asylboenden om inte asylsökande själv vill och har goda skäl för detta.

Remissvaret har beretts av juristerna Sofia Ekberg och Jenny Nguyen.

Stockholm som ovan,

John Stauffer
Chefsjurist

³⁶ Se även SOU 2020:54, s. 443.