

Sammanfattning **SOU 2009:19**

Utredningens uppdrag och arbete

Utredningens uppdrag har varit att se över mottagandet av asylsökande och vid behov föreslå författningsändringar. De olika områden som i första hand omfattas av uppdraget är sysselsättning, boende, ekonomiskt bistånd till individen, social omsorg, statens ersättning till kommunerna samt återvändande vid eventuellt avslag på asylansökan. Utgångspunkten för översynen har enligt direktiven varit asylprocessen som helhet. Det anges att mottagandet av asylsökande ska vara utformat på ett sätt som bidrar till en rättssäker, effektiv och human asylprocess. Det anges bl.a. också att mottagandet ska vara utformat på ett sätt som främjar de asylsökandes möjligheter till sysselsättning och egen försörjning.

Utredningen har i sitt arbete aktivt involverat sakkunniga och experter. Utredningen har vidare besökt kommuner, mottagningsenheter inom Migrationsverket samt länsstyrelser och sammanträffat med bl.a. politiska företrädare för SKL samt ideella organisationer. Utredningen har också genomfört tre hearingar vid vilka har behandlats sysselsättningsfrågor samt frivilligorganisationernas respektive kommunernas medverkan i mottagandet av asylsökande.

Problembild och utgångspunkter för förslag till förändringar

Gällande system för mottagandet av asylsökande behöver utvecklas för att möta nya krav och hantera problem som successivt vuxit fram under flera decennier.

Mottagandet av asylsökande en del i asylprocessen

För mottagandesystemet, liksom för de individer som finns i det, är rättssäkerheten och effektiviteten i asylprocessen av helt central betydelse. Korta handläggningstider i asylärendena bidrar till ett mer humant mottagande genom att den tid som individen tvingas leva i osäkerhet förkortas och innebär också besparingar för det allmänna. Att nå resultat i detta hänseende framstår därför som den kanske viktigaste uppgiften också i ett mottagandeperspektiv.

Den asylsökande befinner sig i Sverige i väntan på besked om han eller hon ska få stanna i landet eller inte. Detta förhållande skapar särskilda förutsättningar för insatser från samhällets sida inom ramen för mottagandet. Mottagandet måste organiseras så att det förbereder både för framgångsrik integration och ett smidigt återvändande. Såväl mänskliga som samhällsekonomiska hänsyn talar emellertid för att Sverige ska ha en hög ambition i sitt asylmottagande.

Insatser inom ramen för mottagandet av asylsökande bör i möjligaste mån organiseras nära individen

Mottagandet av asylsökande har sedan början av 1990-talet gått mot ”normalisering”. Detta är en naturlig utveckling. Asylsökandes behov ser i princip inte annorlunda ut än behoven hos dem som är bosatta i landet och tillgodoses normalt bäst inom de reguljära strukturer som finns för service och stöd åt invånarna. På den kommunala nivån finns erfarenhet, professionell kompetens och administrativa rutiner som spänner över hela det sociala

området. Det är för utredningen tydligt att samhällets insatser för att erbjuda asylsökande den stöd de behöver i sin vardag måste utvecklas. Kommuner och andra lokala aktörer måste få fler uppgifter samtidigt som också Migrationsverkets uppdrag utvecklas och görs tydligare.

Från passivitet till aktivitet

Mycket få asylsökande har ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden eller praktiserar på en arbetsplats. Förhållandevis få deltar i undervisning i svenska. Den asylsökandes vardag präglas ofta av en passivitet som har stora negativa effekter för såväl individ som samhälle. Detta gäller både på kort sikt och på längre sikt om uppehållstillstånd beviljas. Det finns således skäl att underlätta för asylsökande att arbeta eller praktisera. Sysselsättningsfrämjande insatser som görs för asylsökande bör ha en tydligare koppling till vad som sker inom ramen för introduktionen efter ett eventuellt uppehållstillstånd. Det ekonomiska biståndet till individen bör fungera som incitament för aktivitet i sig och för ett val av boende som främjar sysselsättning, arbete och egenförsörjning.

Processen för asylsökandes boende måste bli tydligare och mer strukturerad

Närmare 30 procent av de asylsökande i Sverige bor i fem av landets kommuner. Nästan alla av dessa asylsökande bor i s.k. eget boende. Koncentrationen av asylsökande till ett fåtal kommuner innebär problem i olika avseenden för såväl vistelsekommunen som de asylsökande. Hur asylsökandes boende organiseras har väsentlig betydelse för både asylprocessen och strävan att höja aktivitetsnivån. Staten måste därför ta ett ansvar för att skapa mer av struktur och styrning när det gäller asylsökandes boende. Bland annat måste de olika instrument som finns för att påverka asylsökandes val av boende utvecklas. För att få effekt krävs enligt utredningens bedömning kraftiga ekonomiska incitament.

Mottagandet av asylsökande ett statligt ansvar

Staten har det övergripande ansvaret för mottagandet av asylsökande. Kommuner och landsting ska därför ha ersättning för de insatser man gör, och framöver kommer att göra, inom mottagandet. Dagens system för statlig ersättning till kommunerna är komplicerat och svårt att tillämpa. Det behöver därför förenklas. Det bör i större utsträckning baseras på enhetliga principer, schabloner, samt automatiska utbetalningar.

Förslag

Sysselsättning

Undantag från kravet på arbetstillstånd

Asylsökande ska i princip undantas från kravet på arbetstillstånd redan i samband med att asylansökan lämnas. Det innebär att befintliga möjligheter för asylsökande att undantas från kravet på arbetstillstånd utökas. Fortfarande ska dock gälla att möjligheten till undantag inte ska omfatta vissa grupper, som t.ex. asylsökande som saknar identitetshandlingar, om inte vederbörande medverkar till att klarlägga sin identitet.

Kartläggning och dokumentation av utbildning och yrkeserfarenheter samt upprättande av handlingsplan

Migrationsverkets insatser för att kartlägga och dokumentera individens utbildning och yrkeserfarenheter ska förbättras. Varje vuxen asylsökandes utbildning och yrkeserfarenheter

bör kartläggas och dokumenteras. Informationen ska vara giltig och användbar också efter ett eventuellt uppehållstillstånd. Arbetsförmedlingen ska därför medverka i relevanta avseenden. För varje vuxen asylsökande bör också en individuell handlingsplan upprättas. Det bör göras gemensamt av Migrationsverket och individen. Av handlingsplanen bör bl.a. framgå vad individen ska göra för att uppnå egen försörjning.

Kommunalt operativt ansvar för undervisning i svenska, praktik och annan sysselsättning

Kommunerna ska ges ett operativt ansvar för att anordna undervisning i svenska och, i den utsträckning det är möjligt, praktik eller annan sysselsättning för asylsökande. För detta ska staten ersätta kommunerna ekonomiskt. Undervisningen i svenska bör syfta till att ge de asylsökande ett funktionellt språk, i relation till vardagsliv, arbete, praktik eller studier. Skolverket bör ges i uppdrag att bl.a. närmare utreda förhållandet mellan undervisning i svenska för asylsökande respektive svenska för invandrare. När det gäller praktik och annan sysselsättning bör kommunerna samverka med lokalt näringsliv, frivilligsektorn, inte minst invandrarorganisationer, Migrationsverket samt den lokala arbetsförmedlingen. För att underlätta för mindre kommuner och kommuner i vilka många asylsökande bor ska länsstyrelserna ges uppdraget att stödja kommunerna och bidra till samordning på regional nivå.

Boende

Etablerande av särskilda ankomstboenden

Ett särskilt ankomstboende för asylsökande ska införas under högst fyra veckor efter inlämnad ansökan. Migrationsverket ska under denna tid göra koncentrerade insatser när det gäller asylutredningen, information, kartläggning av utbildning och yrkeserfarenheter samt den asylsökandes val av s.k. ordnat boende (jfr nedan). Ankomstboendena bör utgöras av lägenheter i reguljära bostadsbestånd. Etablerande av ankomstboenden bedöms, tillsammans med utredningens övriga förslag, bidra till en fastare struktur och större tydlighet i processen för asylsökandes boende. Etablerande av ankomstboenden bedöms också stödja pågående arbete inom Migrationsverket för att effektivisera asylutredningarna och förkorta myndighetens handläggningstider. Genom att koncentrera insatser, resurser och kompetens till asylprocessens initiala fas, bör utredningen i ärenden av mer normal svårighetsgrad kunna slutföras under tiden i ankomstboende. Barnfamiljer i ankomstboende ska prioriteras när det gäller erbjudande om s.k. ordnat boende (jfr nedan). Det är viktigt att det enskilda barnets förutsättningar och behov klarläggs under tiden i ankomstboende.

Individualiserat erbjudande om ordnat boende

Varje asylsökande ska ges ett individualiserat erbjudande om ett av Migrationsverket ordnat boende efter tiden i ankomstboende. Erbjudande ska ges också till den asylsökande som initialt väljer eget boende istället för ankomstboende. Ordnat boende ska erbjudas på en ort där den enskilde har goda möjligheter till meningsfull sysselsättning och kontakt med det svenska samhället.

Strategi för asylsökandes boende

Migrationsverket ska uppdras att utveckla en strategi för asylsökandes boende. Strategin bör inriktas mot hur anläggningsboendenas lokalisering, struktur och kvalitet kan användas för att bidra till att få asylsökande att välja boende som främjar möjligheterna till arbete och annan

meningsfull sysselsättning och motverkar stor koncentration av asylsökande till ett fåtal kommuner.

Fler platser i ordnat boende på pendlingsavstånd från storstäderna

Migrationsverket bör ges resurser för att i ökad omfattning kunna erbjuda ordnat boende på pendlingsavstånd från storstäderna. Härigenom kan, som alternativ till eget boende, ordnat boende av godtagbar standard erbjudas åt i första hand barnfamiljer som har stark anknytning till aktuella orter. Syftet är att komma till rätta med de mer påtagliga psykosociala problem som trångboddhet kan innebära inte minst för barn.

Ekonomiskt bistånd till individen

Grundersättning ersätter dagersättningen

Asylsökande som saknar egna medel för sin försörjning ska kunna få grundersättning. Grundersättningen för ensamstående ska uppgå till 80 kronor per dag, vilket är en höjning i förhållande till nuvarande dagersättning. Den som avböjer ett erbjudande om ankomstboende och bor i eget boende ska inte ha rätt till grundersättning. Den som avböjer ett erbjudande om ordnat boende och bor i eget boende ska ha rätt till halv grundersättning. Utredningen bedömer det vara av central betydelse att så många asylsökande som möjligt väljer att bo i ankomstboende. Det handlar både om asylprocessens effektivitet och om möjligheterna att få till stånd en bra ordning för asylsökandes boende som gagnar såväl individ som samhälle. Utredningen bedömer vidare att det krävs relativt starka ekonomiska incitament för att få till stånd önskvärd styrning mot ordnat boende.

En ny aktivitetsbonus införs

Asylsökande som utöver att läsa svenska deltar i kommunalt anordnad sysselsättning ska kunna få aktivitetsbonus. Det måste löna sig för individen att vara aktiv och ta egna initiativ för att – på kort eller lång sikt – uppnå egenförsörjning. För att aktivitetsbonusen ska få önskad effekt ska den uppgå till 40 kronor per dag. Storleken på aktivitetsbonusen ska vara densamma för ensamstående och sammanboende. Meningsfull sysselsättning bedöms vara av stor betydelse för individens fysiska och psykiska välbefinnande, och därmed för asylprocessen i dess helhet. Den kan dessutom vara ett steg mot en anställning. Aktivitetsbonusen ska därför inte vara behovsprövad utan utgå till alla som deltar i kommunalt anordnad sysselsättning. Aktivitetsbonusen kommer därmed att utgöra ett ekonomiskt incitament för både kvinnor och män att delta i kommunalt anordnad sysselsättning.

Sociala insatser

Kommunernas ansvar för sociala insatser för asylsökande ska förtydligas i syfte att säkerställa en likvärdig social service för asylsökande i olika delar av landet. Det handlar om insatser enligt tre lagar på socialtjänstens område: socialtjänstlagen (2001:453), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall. Det finns i dag oklarheter beträffande olika huvudmäns ansvar och skyldigheter. Dessa oklarheter har fått till följd att stödet till asylsökande med särskilda behov varierar. Enligt utredningens uppfattning är det naturligt att det i första hand är vistelsekommunen under tiden i ordnat boende som står för de insatser som behöver göras. Under ankomsttiden bör endast mer akuta sociala insatser göras. När en kommun överväger vilka insatser som är lämpliga

beträffande en asylsökande måste givetvis hänsyn tas till den osäkerhet som råder kring längden på individens vistelse i Sverige.

Statlig ersättning till kommuner och landsting

Ett nytt system för statlig ersättning till kommuner och landsting ska införas. Utredningen föreslår en principmodell. Denna innebär ett förenklat system som i stor utsträckning bygger på schabloner och andra mer generella ersättningsformer. Ersättning utgår på följande områden; svenskundervisning, praktik och annan sysselsättning, utbildning för barn och ungdomar, sociala insatser och extra ersättning.

Frivilligorganisationernas roll

Migrationsverket ska ges ett uttryckligt uppdrag att på olika sätt främja och stödja frivilligorganisationernas medverkan i mottagandet av asylsökande. Bland annat bör Migrationsverket söka avtala med frivilligorganisationer om att dessa ska medverka i eller överta driften av ordnade boenden. Frivilligorganisationer, inte minst invandrarorganisationer eller sammanslutningar av tidigare asylsökande, bör vidare av Migrationsverket användas mer systematiskt när det gäller att lämna information till asylsökande om möjligheterna till arbete och boende.

Vissa övriga frågor

Mottagandet bör vara utformat på ett sätt som underlättar och främjar ett återvändande. En viktig del i detta är tydliga signaler inom mottagandesystemet efter ett avslag. Asylsökande ska efter lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut inte erbjudas svenskundervisning eller annan sysselsättning. Därutöver ska grundersättningen kunna sättas ned om en utlänning med ett avlägsnandebeslut utan giltigt skäl stannar kvar i Sverige.

Det finns i dag problem när det gäller personer som beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd och som sedan är föremål för förnyad prövning. Utredningen lämnar förslag till tydligare reglering i detta avseende.

Konsekvenser, finansiering och ikraftträdande

Förslagens ekonomiska konsekvens och finansiering

Utredningens förslag uppskattas, trots ambitionshöjningar i flera avseenden, innebära en nettobesparing på 165 miljoner kronor. Förslagen föreslås huvudsakligen finansieras genom de förkortningar av handläggningstiderna i asylärenden hos Migrationsverket som etablerande av ankomstboenden förväntas bidra till. En förkortning av handläggningstiderna på upp till två månader skulle innebära en kostnadsminskning på närmare 400 miljoner kronor. Det är angeläget att säkerställa att möjliga effektiviseringar av handläggningen realiserar, så att därigenom förutsättningar skapas för att genomföra de reformer av mottagningssystemet som utredningen ser som nödvändiga.

Utredningen bedömer vidare att förslagen kommer att ha positiva samhällsekonomiska konsekvenser. Ett förbättrat mottagande av asylsökande bidrar till att personer som beviljas uppehållstillstånd snabbare etablerar sig på arbetsmarknaden vilket medför lägre kostnader för det allmänna.

Förslagens konsekvenser ur ett barn- respektive jämställdhetsperspektiv

Förslagen bedöms samlat ha positiv effekt för barn i asylprocessen. Förslagen förväntas bidra till kortare handläggningstider och därmed mindre av oviss väntan, större möjligheter till meningsfull sysselsättning, bättre boendeförhållanden samt rimliga ekonomiska villkor. Detta gynnar alla asylsökande, men särskilt barn och föräldrar.

Förslagen bedöms också samlat ha positiv effekt för jämställdheten mellan kvinnor och män. Även här bedöms förslagen rörande boende ha betydelse. Det nya ersättningssystemets konstruktion bedöms främja både kvinnors och mäns sysselsättning.

Ikraftträdande

I samband med att den nya mottagandelagen träder i kraft ska LMA upphöra att gälla. Äldre föreskrifter ska dock fortfarande gälla beträffande utlänningar som vid ikraftträdandet var registrerade vid en förläggning. Detta innebär alltså att det blir en successiv övergång till det nya mottagandesystemet.