

Sveriges Kvinnoorganisationers remissyttrande över delbetänkandet “En ny ordning för asylsökandes boende - Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande” (SOU 2022:64)

Sveriges Kvinnoorganisationer är en partipolitiskt obunden paraplyorganisation för kvinnorörelsen i Sverige. Vi samlar över 50 föreningar som tillsammans representerar över 130 000 flickor och kvinnor runt om i landet.

Nedan följer vårt remissyttrande över betänkandet “En ny ordning för asylsökandes boende - Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande” (SOU 2022:64). Yttrandet har beretts av Malpuri Groth, vice generalsekreterare, och Clara Berglund, generalsekreterare.

Sveriges kvinnoorganisationer *tillstyrker* flera av utredningens förslag och *delar* utredningens bedömningar i flera avseenden men ser det som nödvändigt att i det fortsatta utredningsarbetet ta fram bindande föreskrifter för ett jämställt asylmottagande.

Asylboende

Asylboende som ny tumregel

Sveriges Kvinnoorganisationer *tillstyrker* förslaget om alla asylsökande ska erbjudas boende på Migrationsverkets asylboenden och att nuvarande tumregel om att förespråka eget boende (EBO) frångås. Men för att det ska vara en gångbar väg är det avgörande att boendena är så pass trygga och säkra att kvinnor ska kunna placeras på och vilja bo kvar där. Det skulle kunna säkerställas med bindande föreskrifter som särskilt fokuserar på kvinnors och barns trygghet och säkerhet på asylboenden.

Idag har utrikes födda- och nyanlända kvinnor en lägre sysselsättningsgrad än svenskfödda män och kvinnor och utrikes födda män. Det beror i hög grad på att etableringsinsatserna ser olika ut för kvinnor och män samt att samhällsinstitutioner i olika hög grad når kvinnor och män. Vi delar utredningens bedömning att det finns fördelar för kvinnors ekonomiska självständighet och självbestämmande att bo på asylboende. Kvinnor som bor på asylboenden deltar i högre utsträckning i undervisning i svenska, praktik eller annan sysselsättning, än kvinnor som bor i eget boende under asyltiden. Asylsökande kvinnor som får uppehållstillstånd, som bott på asylboende, kan enligt bostättningslagen anvisas till en kommun och har därmed bättre möjlighet att få en inkomstbringande sysselsättning.

Sveriges Kvinnoorganisationer delar utredningens bedömning att förslaget kan bidra till att fler asylsökande kvinnor deltar i hälsoundersökning, vilket i sin tur kan främja en bättre tillgång till behövlig vård och en god hälsa för denna utsatta grupp. Till exempel kan tillgång till mödravård och preventivmedelsrådgivning stärka kvinnors reproduktiva självbestämmande.

Vi delar även utredningens bedömning att när kvinnor bor på asylboende, i motsats till eget boende, ökar möjligheten att identifiera, ingripa i och förebygga mäns våld mot kvinnor, sexuellt våld och hedersrelaterat våld och förtryck.

EBO som tumregel har lett till att många asylsökande kvinnor och män hamnar i områden där det redan finns en stor befolkning som är utrikes född vilket ökat segregationen som i sin tur samspelar med och förstärker många jämställdhetsproblem.

Asylboende som villkor för arbetstillstånd

Utredningen föreslår också att boende på asylboende ska vara ett av villkoren för att få arbeta i Sverige. Vi *avstyrker* förslaget. Eftersom nyanlända kvinnor redan har lägre sysselsättningsgrad än män anser vi att det kan höja tröskeln ytterligare för kvinnors arbetsmarknadsdeltagande att arbetstillståndet villkoras. Vissa kvinnor väljer eget boende på grund av ansvar för sina eller andras barn och släkt, dessa kvinnor bestraffas dubbelt av det här förslaget genom att inte kunna ha ett jobb och samtidigt ta ett större ansvar för obetalt omsorg- och hemarbete.

Asylboende som villkor för dagarsättning

Sveriges Kvinnoorganisationer *tillstyrker* förslaget om att boende på asylboende ska vara ett villkor för dagarsättning och särskilt bidrag. Vårt tillstyrkande sker dock under förutsättning att undantaget - för de som bor tillsammans med nära familjemedlemmar eller att särskild hänsyn till personliga förhållanden tagits - gäller. Det är viktigt att det finns incitament för att kvinnor ska bo på asylboendena med tanke på fördelarna som det innebär för sysselsättningsgrad och makt över sitt eget liv. Till skillnad från villkoret om arbetstillstånd har villkoret för dagarsättningen inte ytterligare inlåsnings effekter för kvinnor. Om incitamenten att bo på asylboende minskar ökar risken att kvinnor hamnar i "eget boende". En kvinna som lever under kontrollerade former av en make eller familj får sällan behålla dagarsättningen för egen del, i motsats till ett jobb eller annan sysselsättning får hon heller inte komma ifrån sin hemmiljö, vilket inte hjälper henne att bryta upp från våldsamma eller kontrollerande förhållanden. I det här fallet väger fördelarna med förslaget, och de incitament som förslaget innebär, över nackdelarna för kvinnors frigörelse och makt över sina egna liv.

Utformningen och lokaliseringen av asylboenden

Vi *delar* utredningens bedömning att regeringen bör ge Migrationsverket i uppdrag att lokalisera och utforma nya asylboenden på ett sätt som bidrar till att fler bor på asylboende samt att Migrationsverket bör underlätta annan verksamhet som riktar sig till asylsökande på asylboenden och uppdras samverka med andra aktörer, bland annat civilsamhället, i högre utsträckning. Dessa aktörer kan med fördel ingå i samhällsintroduktionen och särskilt ha fokus på jämställdhet och kvinnors rättigheter, inklusive sexualupplysning. Vi ser dock att detta förslag bör utvecklas i utredningens fortsatta arbete och särskilt se över hur Migrationsverket ska säkerställa att det finns ett genomgående jämställdhets- och kvinnorrättsperspektiv. Vi menar att det måste finnas separata zoner enbart för kvinnor och barn. Kvinnor och barn ska aldrig placeras i en miljö som är starkt dominerad av män utan placeringen ska ta hänsyn till könsfördelningen på boendena. Till exempel måste kvinnor och barn kunna ha säkra toaletter och på ett säkert sätt ta sig till toaletter och andra intima utrymmen utan att riskera att utsättas för sexuella trakasserier och andra former av våld.

Samhällsintroduktion

Lagstadgad samhällsintroduktion

Sveriges Kvinnoorganisationer *tillstyrker* förslaget att det ska regleras i lag att asylsökande ska ha tillgång till samhällsintroduktion. Vi *delar* bedömningen att Migrationsverket även bör arbeta aktivt för att säkerställa att alla tar del av samhällsintroduktion och bör arbeta med hur informationen om samhällsintroduktion förmedlas och göra anpassningar för att så många som möjligt ska kunna genomföra den. Anpassningar skulle t.ex. vara i form av organiserad barnpassning.

Vi tror precis som utredningen att samhällsintroduktionen kan ge bättre förutsättningar att generellt öka jämställdheten i samhället, särskilt för nyanlända män och kvinnor. Utrikes födda och nyanlända kvinnor konsumerar vård i lägre utsträckning, har lägre utbildningsnivå och sysselsättningsgrad. En lagstadgad, adekvat och omfattande samhällsintroduktion tror vi kan ha en viss påverkan på dessa oönskade mönster. Vi anser dock att vi inte kan ta för givet att jämställdhet och kvinnors rättigheter är obligatoriska moment i samhällsintroduktionen utan att detta formaliseras. Vi bedömer att det är nödvändigt att specificera att information om jämställdhet och kvinnors rättigheter ska finnas med som ett eget uttalat moment i den lagstadgade samhällsintroduktionen som ges. Vi anser det är viktigt att särskilda brott mot kvinnor såsom t.ex. hedersrelaterat våld samt lagstiftning kring sexköp och våld i nära relation ska ingå i samhällsintroduktionen som obligatoriska delar utöver det ser vi behovet av att frågor som rör SRHR, sexualupplysning även bör ingå som obligatoriska moment. Förslagsvis kan det vara en del av de bindande föreskrifterna för "ett jämställt asylmottagande" (se nedan).

Villkor och lag om att ta del av samhällsintroduktion

Utredningen föreslår vidare att asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet ska vara skyldiga att delta i samhällsintroduktion enligt lag samt att det ska vara ett villkor för att ha ett arbete.

Sveriges Kvinnoorganisationer ser att förslaget är förenat med nackdelar. I likhet med vår tidigare argumentation när det gäller att villkora rätten till arbete med bosättning på asylboende skapas ett hinder som ytterligare försvårar för nyanlända kvinnor att komma i arbete. Samtidigt ser vi att samhällsintroduktionen är ett viktigt och avgörande verktyg för ett jämställt asylmottagande och en jämställd integration. Vi *tillstyrker* därför förslaget.

Många nyanlända män och kvinnor kommer från länder och kontexter där kvinnors fri- och rättigheter är mer begränsade än i Sverige. För att få grundläggande förståelse för kvinnors fri- och rättigheter och jämställdhet är samhällsintroduktionen ett viktigt verktyg. Samhällsintroduktionen kan vara särskild viktig att ta del av för kvinnor och män som utsätts för och utövar hedersrelaterat våld och förtryck. Genom att göra samhällsinformationen lagstadgad kan garanteras att alla får nödvändig kunskap om kvinnors och flickors rättigheter, viktig lagstiftning på jämställdhetsområdet och jämställdhetsnormer i samhället. Detta förutsätter dock, som tidigare beskrivet, att samhällsintroduktionen är av hög kvalitet och innehåller just dessa moment. Detta bör formaliseras genom bindande föreskrifter. Vi ser vidare att villkorandet, lagstadgande och föreskrifterna tillsammans kan skicka en viktig signal till de organisationer som tillhandahåller samhällsintroduktion om samhällsintroduktionens vikt och om vikten av att den ska ha ett genomgående jämställdhetsperspektiv.

Åtgärder vid misskötsel på asylboenden

Minskad dagersättning på grund av misskötsel

Utredningen föreslår att minska dagersättningen för personer som gör sig skyldiga till allvarlig misskötsamhet på asylboenden. Sveriges Kvinnoorganisationer har inte möjlighet att ta ställning till och förslaget ska tillstyrkas eller avstrykas i sin nuvarande eftersom definitionen av misskötsel är allt för vid.

Vi anser, i linje med utredningen, att det är viktigt att komma åt missförhållanden för att skapa en trygg och trivsam miljö i det som är många mäns, kvinnors och barns boendemiljö. Det vore därför viktigt att personalen fick verktyg att kunna agera mot hot, våld och förtryck, inbegripet mäns våld mot kvinnor, sexuella trakasserier och hedersrelaterat våld och förtryck, som ej kan klassas som brottsliga. Detta kräver dock att det finns en tillräcklig bemanning på asylboenden och att anställda har tillräcklig kunskap och verktyg att kunna göra dessa bedömningar på ett rättssäkert sätt.

När det gäller handlingar som kan klassas som brottsliga bör dessa hanteras av polis, så som i samhället i övrigt. Personal på asylboenden bör vara skyldiga att göra polisanmälningar, stötta brottsoffer och bistå polisutredningar, men bör inte själva ta över polisens uppdrag. Även för detta uppdrag krävs att personalen har den kunskap och de verktyg som krävs för att kunna identifiera exempelvis hedersrelaterade brott, sexköp och koppleri. Det är av yttersta vikt att det finns en god samverkan mellan polis och personalen på asylboenden.

Andra former av misskötsel så som exempelvis att boenden lagar mat på sina rum eller bryter mot trivselregler kan dock ej behandlas på samma sätt som hot och våld och bör inte kunna leda till minskad dagersättning. Utredningen lyfter att missförhållanden bland annat kan framkallas av psykisk ohälsa, brist på självbestämmande och möten mellan kulturer, religioner och nationaliteter på asylboenden. Vi ser att det måste finnas en stor respekt inför att de särskilda förhållanden som råder på asylboenden påverkar utsatta människor på olika sätt och kan få dem att agera på ett sätt som de annars inte hade gjort.

Istället för att dra in på dagersättningen finns i dessa fall goda skäl att anpassa asylboenden efter de boendens behov. Möjliga åtgärder skulle kunna vara ökad tillgång till adekvat traumavård, mer information om lagstiftning och ordningsregler, högre bemanning på boendena, större möjligheter för de boende att kunna bestämma över kost, aktiviteter och andra delar av boendemiljön med mera. Om det finns ett önskemål om att kunna laga mat på sitt rum bör det undersökas om det går att tillgodose detta önskemål på ett säkert sätt. Dessa lösningar skulle kunna förbättra boendemiljön för asylsökande och arbetsmiljön för personalen och dessutom öka tryggheten för kvinnor och barn, men kräver att tillräckliga resurser avsätts.

I det fall utredningen väljer att gå vidare med förslaget om att minska dagersättning även för mindre allvarliga brott mot trivselregler och liknande vill vi varna för att det kan leda till att öka spänningen och den ekonomiska utsattheten än mer. Hotet om minskad dagersättning kan användas av personal eller män på boenden för att tvinga kvinnor till sexuella handlingar eller kontrollera kvinnor på olika sätt.

Omplacering på grund av misskötsel

Utredningen föreslår att regeringen ska ge Migrationsverket i uppdrag att inrätta särskilda asylboenden med bättre förutsättningar att motverka och hantera misskötsamhet. Utredningen föreslår också att Migrationsverket ska kunna begära polishandräckning när personer som ska flytta till ett nytt asylboende inte lämnar sitt tidigare boende frivilligt. Utredningen menar att förslaget skulle underlätta Migrationsverket att använda befintlig lagstiftning om omplacering i större omfattning och att det i sin tur skulle minska misskötsamheten och förbättra boendemiljön. Vi delar utredningens bedömning att omplacering kan vara ett viktigt verktyg att använda, inte minst när män som gjort sig skyldig till kontrollerande beteende eller uppvisat hotfullt beteende mot kvinnor, är omplacering nödvändig för att skydda kvinnorna. Vi ställer oss dock tveksamma till att ha särskilda asylboenden med bättre förutsättningar att motverka misskötsamhet. En sådan lösning riskerar att samla misskötande, ofta män, på ett och samma ställe, det kan förstärka våldskapitalet och machokulturen bland dessa män och det är inte gynnsamt för jämställdheten i stort. Vi vill dock understryka vikten av att kvinnor och barn ska fredas från våldsutövande män, det bör det finnas rutiner kring. Dessutom riskeras dessa boende liknas vid fängelser, frågan återstår då om det är eftersträvänsvärt. Dock anser vi att det är, i linje med utredningen, bra om Migrationsverket och Polismyndigheten har ett gott upparbetat samarbete och tillsammans kan skapa en trygg och säker boendemiljö.

Ett jämställt asylmottagande

Utredningens förslag behöver kompletteras med bindande föreskrifter för "ett jämställt asylmottagande"

Vi delar utredningens bedömning att det finns en risk att kvinnor, framförallt de som kommer ensamma, har en tillvaro på asylboenden som utsatt och otrygg. Det kan då upplevas som ett bättre alternativ att bo tillsammans med släktingar eller vänner i eget boende. Utredningen gör i sin konsekvensanalys bedömningen att utredningens förslag därigenom skulle kunna ha negativa effekter för asylsökande kvinnors situation, men att fördelarna med förslaget överträffar de negativa effekterna. Vi anser att det är viktigt att ta de negativa effekter tas på allvar. Vi tror att det är möjligt att skapa och organisera boendena på ett sätt som upplevs som och de facto är trygga och säkra för kvinnor. Vi tror också att det är möjligt att förmedla att boendena är trygga och säkra platser för att öka kvinnors incitament att välja asylboenden framför eget boende.

Därför ser vi behovet av bindande föreskrifter för ett jämställt asylmottagande. Vi föreslår att utredningen i nästa fas undersöker möjligheterna att föreslå ett uppdrag till t.ex. Migrationsverket att ta fram bindande föreskrifter för ett jämställt asylmottagande. Bindande föreskrifter för ett jämställt asylmottagande ska ge konkreta riktlinjer om hur mottagandet och asylboenden ska organiseras och genomföras med särskilt fokus på kvinnors säkerhet, bättre villkor och förutsättningar för att män och kvinnor ska ha samma makt över samhället och sina liv.

Bindande föreskrifter för ett jämställt mottagande behöver omfatta följande:

- var och när kvinnor ska kunna söka asyl
- hur stor andel av asylsökanden och kvotflyktingar ska öronmärkas för kvinnor
- hur tryggheten och säkerheten ska garanteras på asylboendena med särskilt fokus på kvinnors och barns trygghet

- hur boendena ska erbjuda separatistiska boendemiljöer för kvinnor (alternativ hur myndigheten ska erbjuda separatistiska boenden)
- hur kunskap om kvinnors rättigheter, SRHR och jämställdhet ska säkerställas i samhällsintroduktionen och vad som ska ingå i dessa moment
- hur personalens kompetens om att förebygga och ingripa mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld ska säkerställas
- hur boendena ska säkerställa adekvat traumabehandling med särskild kompetens om sexuellt våld