

YTTRANDE

Dnr: Ks 2016/0737

Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över departementspromemorian *Ändringar i fråga om sysselsättning för asylsökande och kommunplacering av ensamkommande barn* (Ds 2016:21, A2016/01333/I)

I promemorian *Ändringar i fråga om sysselsättning för asylsökande och kommunplacering av ensamkommande barn* (Ds 2016:21) föreslår regeringen dels ändringar i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (1994:137, LMA) gällande ensamkommande barn; dels att Migrationsverkets ansvar för att ge asylsökande sysselsättning ändras i samband med att en ny struktur för tidiga insatser för asylsökande införs.

Svenska kyrkan är Sveriges största trossamfund med 6,3 miljoner medlemmar och 1300 församlingar över hela landet. Svenska kyrkan har mött människor i asylprocessen under lång tid. Under hösten 2015 har arbetet intensifierats och berört allt fler anställda och frivilliga i allt fler församlingar. Grunden för vårt arbete med asylsökande och nyanlända är den kristna människosynen, som säger att alla människor delar livets grundläggande villkor. Arbetet är ett direkt utflöde av vårt diakonala uppdrag och bedrivs med medmänniskans behov i centrum. En viktig utgångspunkt är att barnet har en särställning i den kristna tron. Beslut i Svenska kyrkan prövas därför utifrån barns och ungas intressen. Det sker genom barnkonsekvensanalyser som i sin tur bygger på barnkonventionens grundläggande principer. Mot bakgrund av Svenska kyrkans erfarenheter och kunskaper vill vi lämna följande synpunkter på promemorian.

Svenska kyrkan förstår de behov som ligger bakom regeringens förslag och har inte några invändningar mot dess syfte och övergripande överväganden. Det är en viktig målsättning att ensamkommande barn får ett så bra mottagande som möjligt och att asylsökande får tillgång till meningsfull sysselsättning. Vi menar dock att promemorians konkreta förslag till förändringar brister i motivering, tydlighet och konsekvensanalys och att det därför krävs ytterligare bearbetning.

Vad gäller förslagen till ändringar i arbetsmiljölagen har yttrandet beretts efter konsultation med Svenska kyrkans arbetsgivareorganisation. Vi har ingenting att erinra mot de föreslagna ändringarna.

BEGRÄNSNINGAR AV MÖJLIGHETEN ATT PLACERA ENSAMKOMMANDE BARN I EN ANNAN KOMMUN ÄN DEN ANVISADE

Syftet med regeringens förslag är att främja ett jämnare och mer kvalitativt mottagande för barnen genom att begränsa möjligheten att placera ensamkommande barn i en annan kommun än den anvisade. Hit hör också den nya anvisningsmodell som Migrationsverket på regeringens uppdrag tillämpar sedan 1 april 2016. Givet detta syfte har Svenska kyrkan inte något att invända mot de föreslagna lagändringarna. Proportionalitetsbedömningen av inskränkning i den kommunala självstyrelsen ter sig också rimlig.

Emellertid menar vi att förslaget - trots formuleringar om ökad trygghet och stabilitet för barnet - alltför ensidigt utgår från kommunernas behov och att det därmed framstår som huvudsakligen skrivet ur ett förvaltningsperspektiv. Organiseringen av mottagandet bör i stället i första hand bedömas ur det enskilda barnets perspektiv och utifrån principen om barnets bästa såsom den tolkas i FN:s barnkonvention. Här bör man också beakta barnkonventionens artikel 12, om barnets rätt att komma till tals. Barnets möjlighet att fungera som subjekt i sitt eget liv måste alltid främjas, också i mottagandet av ensamkommande barn. I organiseringen av mottagandet behöver man också räkna in ett genusperspektiv, till exempel vad gäller flickors önskemål och behov.

Sammantaget anser vi således att promemorians konsekvensanalys av de föreslagna ändringarna behöver bearbetas med ett tydligt barnperspektiv. Här finns stor erfarenhet hos ensamkommande barn själva, liksom etablerade arbetsformer att hämta in denna kunskap.

MIGRATIONSVERKETS ANSVAR FÖR ATT GE ASYLSÖKANDE SYSSELSÄTTNING ÄNDRAS

Syftet med regeringens förslag att är att tydliggöra, renodla och effektivisera Migrationsverkets handläggningsuppdrag genom att ändra myndighetens ansvar för sysselsättning för asylsökande. Förslaget läggs i samband med att det införs en ny struktur för tidiga insatser för asylsökande där länsstyrelserna tilldelas ett samordnande ansvar.

På ett övergripande plan ser Svenska kyrkan fördelarna med en ny organisation av de tidiga insatserna för asylsökande och nyanlända. I ett pressat läge behöver Migrationsverket avlastas för att kunna handlägga asylansökningar så snabbt som möjligt och därmed underlätta situationen för de människor som väntar på besked. Det är också rimligt att uppgiften att förvalta och utveckla den organiserade sysselsättningen läggs på länsstyrelserna som redan har uppdrag inom området. Inom länsstyrelserna finns såväl nationell överblick som regional och lokal kännedom, liksom goda kontaktytor mot kommuner, myndigheter, civilsamhället och näringslivet (se s. 39 i promemorian). Svenska kyrkan har lång och god erfarenhet av att samarbeta med länsstyrelserna inom en rad områden.

När det kommer till promemorians beskrivning av förslagets genomförande ser vi dock brister. Våra invändningar är av såväl formell som innehållslig karaktär. Ur ett formellt perspektiv menar vi att det är oklart huruvida det föreliggande förslaget om Migrationsverkets minskade uppdrag förutsätter att länsstyrelserna fått eller kommer att få ett utökat ansvar *eller* om pågående remissgång avser både Migrationsverkets minskade uppdrag och länsstyrelsernas utökade uppdrag. Vår tolkning är den senare och vi väljer därför fortsättningsvis att även kommentera länsstyrelsernas nya roll.

Ur ett innehållsligt perspektiv ser vi det som rimligt *att* länsstyrelserna får ett utökat ansvar. Dock menar vi att argumentationen för *hur* detta ska ske är vag och otillräcklig. Promemorian framhåller att organisationer och trossamfund över hela landet är engagerade i mottagande och etablering samt konstaterar att länsstyrelserna från 2017 får ansvaret för att samordna insatser för att stärka asylsökandes kunskaper i svenska och andra etableringsfrämjande åtgärder (se s. 27 i promemorian). Det förefaller alltså som om regeringen vill se länsstyrelserna som samordnare och möjligen som beställare av tjänster inom den organiserade sysselsättningen, medan andra aktörer ska fungera som utförare av själva verksamheten. Näringslivet nämns som en kontaktyta (se s 39 i promemorian), men det är civilsamhället som skrivs fram som den huvudsakliga aktören inom området.

Svenska kyrkan delar regeringens bild av att organisationer och trossamfund tar ett stort ansvar för att stödja asylsökandes och nyanländas välkomnande och etablering i samhället. Med över 1300 församlingar över hela landet utgör Svenska kyrkan en stark nationell infrastruktur i detta arbete. Ofta fungerar våra församlingar som nav för samarbetet mellan civilsamhället och det offentliga. Inte minst på landsbygden, där asylboenden ofta finns, kan församlingen bidra med lokaler och medarbetare för lokal samverkan.

Med detta sagt menar vi dock att promemorians summariska beskrivning av relationen mellan (samordnaren) länsstyrelsen och (utföraren) civilsamhället reser flera frågetecken. Vi vill särskilt framhålla vikten av att asylsökandes tillgång till organiserad sysselsättning också fortsättningsvis garanteras och säkerställs av staten. Civilsamhället ser olika ut i olika delar av landet och det är inte rimligt att tillgången till organiserad sysselsättning görs beroende av huruvida det lokala

civilsamhället är aktivt och kan bidra med verksamhet. Det är också angeläget att klargöra frågan om den framtida finansieringen av den organiserade sysselsättningen. I förslagets konsekvensanalys konstateras att förändringen initialt kommer att innebära ökade kostnader för staten och att närmare beredning för tidiga insatser för asylsökande kommer att ske i samband med budgetpropositionen för 2017 (se s. 40 i promemorian). Här vill Svenska kyrkan betona nödvändigheten i att staten tillhandahåller verksamhetsmedel för att civilsamhällets arbete med meningsfull väntan/organiserad sysselsättning ska bli långsiktigt och hållbart. Det är mycket angeläget att länsstyrelserna ges de ekonomiska förutsättningarna för att kunna utföra och utveckla sitt uppdrag i relation till organisationer och trossamfund.

Vi vill också lyfta fram behovet av att utveckla alternativa former för ekonomisk samverkan mellan det offentliga och civilsamhället, till exempel genom idéburet offentligt partnerskap (IOP). IOP används med framgång i samverkan mellan kommun och civilsamhälle, med ett utvidgat uppdrag för länsstyrelserna blir IOP en intressant form också i samverkan mellan stat och civilsamhälle. Här blir arbetet inom utredningen *Översyn av mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända* (dir. 2015:107) viktigt att följa.

Vidare föreslår promemorian att man ska utreda hur asylsökandes dagersättning kan kopplas till dennes deltagande i de erbjudna insatserna (se s. 27 i promemorian). Svenska kyrkan delar regeringens uppfattning att deltagande i språkträning och samhällsinformation är viktigt för en god etablering, men ifrågasätter på tre punkter den konstruktion som promemorian föreslår. För det första menar vi att positiv motivation på ett principiellt plan är bättre än negativ. Till exempel föreslog Asylmottagningsutredningen att asylsökande som deltog i organiserad verksamhet skulle få en högre dagersättning, s.k. aktivitetsbonus, än de som inte deltog (*Aktiv väntan – asylsökande i Sverige*, SOU 2009:19). För det andra riskerar det föreliggande förslaget riskerar att leda till att de som bor i eget boende (EBO) ofrivilligt får en neddragning av sin dagersättning, för att de inte har möjlighet eller råd att resa till de platser där verksamhet bedrivs. Villkoren för denna grupp, ca 30-40 procent av de asylsökande, verkar alltså hittills inte ha beaktats i beredningen. För det tredje förefaller förslaget om minskad dagersättning leda till att utförarna, d.v.s. främst organisationer och trossamfund, tilldelas en roll som kvalitetssäkrare och de facto också som statliga kontrollanter av att de asylsökande deltar i verksamheten. Detta är en oacceptabel roll för ett oberoende civilsamhälle som främst har sina lojaliteter hos den enskilde. Svenska kyrkan menar att ett system som kopplar ersättning och deltagande i exempelvis språkträning och samhällsinformation bör beakta dessa aspekter.

Uppsala den 10 augusti, 2016

På kyrkostyrelsens vägnar



Erika Brundin
stf generalsekreterare