

Till:

Justitiedepartementet

Enheten för nationella migrationsfrågor

ju.remissvar@regeringskansliet.se

ju.17@regeringskansliet.se

Stockholm, 7 januari 2026

Ju2025/02509

Asylrättscentrums remissvar gällande promemorian Migrations- och asylopakten (Ds 2025:30), volym 1 och 2

Sammanfattning.....	2
Övergripande synpunkter	6
Inledande kommentar.....	6
Om lagstiftningsförfarandet i sin helhet	7
Om begreppet ”EU:s miniminivå”	8
Om brister i konsekvensanalyserna	10
Utveckling av synpunkter	17
Systematiken i asyLförfarandet (5.3.1).....	17
Introduktionen av screeningförfarande (7.9)	19
Oberoende övervakningsmekanism (7.11)	23
Rätten att stanna kvar i Sverige under det administrativa förfarandet (5.3.6)	24
Åldersbedömning av underåriga (5.3.8)	25
Prövningen av ansökningar om internationellt skydd (5.3.12).....	26
Återkallande av ansökningar om internationellt skydd (5.3.16)	26
Gränsförfaranden (5.3.17).....	26
Efterföljande ansökningar (5.3.18)	29
Överklagandefrister (5.3.22)	31
Överklagandets suspensiva verkan (5.3.23).....	32
Det nya omarbetade mottagandedirektivet (11.3).....	32
Områdesbegränsning samt boende- och anmälningsskyldighet (11.4.4).....	33
Rörelsebegränsning när sökande befinner sig i gränsförfarandet (11.4.6)	41
Allmän ordning och avvikanerisk (11.4.7)	44
Förvar (11.4.8).....	44
Förvar av sökande med särskilda mottagandebehov (11.4.11)	45
Materiella mottagningsvillkor samt hälso- och sjukvård (11.4.15)	46
Kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde (11.4.20)	46
Avslutande kommentarer	47

Om Asylrättscentrum

Asylrättscentrum är en partipolitiskt och religiöst obunden organisation som ger juridisk rådgivning till asylsökande, ökar kunskapen om migrationsrätt och påverkar för en human och rättssäker asylprocess.

Sammanfattning

Inställning till utredningen i sin helhet

1. Asylrättscentrum avstyrker i stora delar utredningens förslag till nationell implementering av EU:s migrations- och asylpakt. Vi bedömer att utredningen i så centrala delar är otillräcklig att det saknas underlag för att genomföra annat än de delar som är absolut nödvändiga enligt EU-rätten. Övriga föreslagna systemändringar bör föregås av ytterligare beredning och en samlad konsekvensanalys.
2. Asylrättscentrum vill påminna om att de föreslagna ändringarna rör en skyddslagstiftning som behandlar grundläggande mänskliga rättigheter, däribland människors skydd mot tortyr, rätt till liv samt frihet från godtyckligt frihetsberövande. Mot den bakgrunden är förutsebarhet och en rättssäker tillämpning av största vikt. Vi är mycket oroade över att utredningens förslag - om de genomförs i sin nuvarande form riskerar att leda till betydande rättssäkerhetsbrister i asylprocessen och till en bristande efterlevnad av Sveriges internationella åtaganden. Vi ställer oss frågande till om systemet ur ett helhetsperspektiv lever upp till EU-rättsliga minimikrav.
3. Asylrättscentrum vill på ett övergripande plan rikta stark kritik mot hur lagstiftningsarbetet för implementeringen av EU:s migrations- och asylpakt bedrivits. Det har skett genom flera parallella utredningar utan en samlad helhetsanalys av hur de olika förslagen samverkar och påverkar enskildas rättigheter.
4. Utredningen har tilldelats ett mycket omfattande uppdrag på kort tid och remissinstanserna har givits en mycket begränsad tid till att analysera konsekvenserna av förslaget vilket i sig leder till rättssäkerhetsbrister. Utredningen lämnar i många fall vaga, ofullständiga och svårtolkade instruktioner för hur det praktiska genomförandet av bestämmelserna ska ske. I vissa fall saknas helt kommentarer. Det saknas därmed inte bara tid för en djupgående analys för hur systemet kan väntas fungera i praktiken, men även förutsättningar att identifiera grundläggande frågor som därmed inte kommer att besvaras i tid för ikraftträdande.
5. Vi anser inte att instruktionen att placera sig på EU:s miniminivå ger tillräcklig vägledning för ett rättssäkert lagstiftningsarbete. Begreppet är otydligt definierat,

tillämpas inkonsekvent och riskerar att dölja omfattande nationella systemförändringar.

6. Med tanke på det stora behov av praxisbildning som utredningens förslag kommer att skapa under lång tid framöver, ifrågasätter Asylrättscentrum särskilt varför dessa ändringar ska ske samtidigt som tillgången till juridiskt biträde föreslås begränsas (SOU 2025:31).
7. Asylrättscentrum ser särskilt allvarligt på förslagen om ändrad systematik i asylförfarandet, i införandet av screening- och gränsförfaranden, införandet av vissa begränsningar av rätten att stanna kvar i Sverige under överklagandet, introduktionen av en legal fiktion av icke-inrest, samt förslagen om utökade möjligheter till rörelsebegränsning och frihetsberövande, inklusive av barn. Det finns en allvarlig risk för otillåtna frihetsberövanden samt att särskilt utsatta grupper inte identifieras eller beaktas i tillräcklig utsträckning i de föreslagna snabba och standardiserade förfarandena.
8. Förslagen innebär sammantaget en betydande inskränkning av asylsökandes processuella rättigheter och medför en påtaglig risk för överträdelser av enskildas mänskliga rättigheter.

Inställning till enskilda förslag

9. En av Asylrättscentrums grundläggande invändningar rör den förändrade systematiken i asylförfarandet. Förslaget att ändra prövningsramen till att enbart avse frågan om internationellt skydd riskerar att allvarligt begränsa möjligheten att i samma process beakta andra grunder för uppehållstillstånd, så som anknytning eller synnerliga skäl enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen. Detta väcker frågor om hur Sveriges internationella åtaganden, däribland Europakonventionen och återvändandedirektivet, ska säkerställas i praktiken. Det hade därför varit nödvändigt med en mer grundlig analys av vilka konsekvenser förslaget kan komma att få.
10. Asylrättscentrum ställer sig vidare kritisk till hur introduktionen av ett screeningförfarande föreslås genomföras. Särskilt problematisk är risken för bristfällig identifiering av sårbarheter och särskilda behov i ett mycket tidigt och skyndsamt skede av processen. Utredningens förslag ger inte tillräckliga garantier för att kraven enligt screeningförordningen och asylprocedurförordningen, bland annat vad gäller identifiering av sökande i behov av särskilda förfarandegarantier, kommer att uppfyllas i praktiken.
11. När det gäller förslaget om en oberoende övervakningsmekanism ställer sig Asylrättscentrum frågande till om Justitieombudsmannens nuvarande mandat, resurser och befogenheter är tillräckliga för att leva upp till EU-rättens krav. En övervakning som i praktiken begränsas till Opcat-mandatet riskerar att inte omfatta centrala asylrättsliga frågor såsom tillgång till asylförfarandet, principen om non-refoulement och barnets bästa.

12. Asylrättscentrum avstyrker förslaget att nyttja de undantag som asylprocedurförordningen medger från rätten att stanna kvar i Sverige under det administrativa förfarandet och under överklagandeprocessen. Förslaget om korta överklagandefrister och begränsningar av överklagandets suspensiva verkan innebär enligt vår bedömning en påtaglig risk för att rätten till ett effektivt rättsmedel urholkas.
13. Vidare riktar Asylrättscentrum stark kritik mot förslagen om gränsförfaranden. Vi avstyrker att möjligheten att tillämpa gränsförfaranden utökas till fler situationer än de obligatoriska och ser med stor oro på att även personer med särskilda behov, barnfamiljer och ensamkommande barn kan komma att omfattas. Utredningen klargör inte heller vilka rättsliga följder som inträder om de nationellt fastställda tidsfristerna i dessa förfaranden inte hålls.
14. Asylrättscentrum är i grunden positivt till införandet av en multidisciplinär bedömning vid åldersbedömningar. Implementeringen genomförs dock tillsammans med undantag i sekretessregler och andra åtgärder som väcker frågor kring hur rättssäkerheten ska säkerställas i praktiken.
15. Asylrättscentrum anser vidare att 21 kap. 5 § utlänningslagen bör ändras för att tydligare spegla gällande rätt och EU-rättens krav vid prövning av ansökningar om internationellt skydd för personer som har tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet.
16. Asylrättscentrum anser även att lagstiftningen bör förtydligas i enlighet med artikel 41.4 i asylprocedurförordningen så att det säkerställs att sökanden ges faktisk möjlighet att ange skäl till att en ansökan inte ska anses vara implicit återkallad. Utan ett sådant förtydligande finns en risk för godtyckliga beslut och rättsförluster för den enskilde.
17. Asylrättscentrum avstyrker att undantag från rätten att stanna kvar införs vid efterföljande ansökningar. Vi anser att utredningen inte tillräckligt analyserat konsekvenserna av att, med hänvisning till artikel 55 i asylprocedurförordningen, ta bort bestämmelsen i 12 kap. 18 § första stycket 1 utlänningslagen och ser risker för rättssäkerheten.
18. Asylrättscentrum avstyrker förslaget att införa en överklagandefrist om sju dagar för beslut enligt artikel 67.7 a i asylprocedurförordningen. Vi anser att den föreslagna tidsfristen är alltför kort för att säkerställa rätten till ett effektivt rättsmedel.
19. Asylrättscentrum avstyrker förslaget att utnyttja möjligheten att göra undantag från överklagandets suspensiva verkan. Ett sådant undantag innebär en påtaglig risk för att avlägsnandebeslut verkställs innan en effektiv rättslig prövning har genomförts.
20. Asylrättscentrum avstyrker de delar av förslagen som rör genomförandet av det nya omarbetade mottagandedirektivet i den mån de innebär utökade kontroll- och sanktionsåtgärder mot asylsökande. Detta omfattar bland annat:
 - att asylsökande ska delta i närvarokontroll på asylboendet, och vara skyldiga att vistas inom ett begränsat geografiskt område,
 - förslaget om individuell boende- och anmälningsskyldighet,

- förslaget om att sätta ned dagersättningen om den asylsökande vistas utanför länet där asylboendet är beläget, eller inte uppfyller en individuell anmälningsskyldighet, och
 - att Migrationsverkets tilldelningsbeslut av boendeplats ska vara möjliga att överklaga, alternativt att det ska finnas en möjlighet att ansöka eller begära om annan boendeplats än den tilldelade.
21. Asylrättscentrum ifrågasätter om artikel 8.6 i det omarbetade mottagandedirektivet kan anses ha fullt ut genomförts i svensk rätt genom utredningens förslag. Det ifrågasätts om det är möjligt att tillämpa områdesbegränsningen som anges i artikel 8 i direktivet.
22. Asylrättscentrum avstyrker förslaget om rörelsebegränsning för sökande i gränsförfarandet, särskilt i kombination med att beslut om rörelsebegränsning inte ska kunna överklagas. Förslaget innebär en ingripande inskränkning av rörelsefriheten utan tillgång till ett effektivt rättsmedel.
23. Asylrättscentrum avstyrker förslaget att i 1 kap. 15 § utlänningslagen införa möjlighet att beakta om en ansökan har nekats prövning eller avslagits som uppenbart ogrundad. Förslaget riskerar att leda till schablonmässiga bedömningar som inte vilar på en individuell och framåtsyftande prövning av faktisk avvikanderisk eller hot mot allmän ordning.
24. Asylrättscentrum avstyrker förslaget att barn, inklusive ensamkommande barn, ska kunna ställas under uppsikt eller tas i förvar som ett led i gränsförfarandet. Förslaget strider mot grundläggande principer om barnets bästa och kravet på att frihetsberövande av barn endast ska användas som en sista utväg.
25. Asylrättscentrum avstyrker även att de förlängda tidsgränser för förvar som föreslagits i SOU 2025:16 även ska gälla för personer i gränsförfarandet, i synnerhet barn. Förslaget riskerar att legitimera oproportionerligt långvariga frihetsinskränkningar i ett förfarande som är avsett att vara undantagsvis och skyndsamt.
26. Asylrättscentrum ifrågasätter om gällande rätt avseende förvar av sökande med särskilda mottagandebehov uppfyller direktivets krav. Utredningen tydliggör inte hur sådana behov ska identifieras och beaktas vid förvarsbeslut, vilket innebär en risk för att särskilt sårbara personer frihetsberövas i strid med direktivets skyddsintentioner.
27. Asylrättscentrum anser, till följd av införandet av den juridiska fiktionen om icke-inrest och den oklarhet som gäller begreppets innebörd, att utredningen tydligt borde ha uttalat att hälso- och sjukvårdslagen är tillämplig i förhållande till personer som inte tillåts resa in. Detsamma gäller barns rätt till utbildning. Avsaknaden av sådana klargöranden riskerar att leda till rättsosäkerhet och bristande tillgång till grundläggande rättigheter.
28. Asylrättscentrum ifrågasätter om rätten till rättslig rådgivning och biträde enligt artikel 29 i det omarbetade mottagandedirektivet är genomförd genom gällande rätt i

situationer där offentligt biträde inte förordnas eller entledigas av domstol. Utredningen klargör inte hur rätten till effektivt stöd ska garanteras i dessa fall.

Övergripande synpunkter

Inledande kommentar

29. Asylrättscentrum konstaterar att det är mindre än ett halvår kvar till ikraftträdandet av EU:s migrations- och asylpakt, kvarstår betydande oklarheter kring hur det föreslagna systemet ska fungera i praktiken. Det gäller såväl konsekvenserna för rättssäkerheten och den enskilde som bestämmelsernas förenlighet med Sveriges internationella åtaganden. Liknande slutsatser kan dras av flera parallella utredningar kopplade till implementeringen av pakten till vilka Asylrättscentrum nyligen varit remissinstans.
30. Asylrättscentrum bedömer att det i förslaget kvarstår oklarheter samt att förslaget vilar sin konsekvensanalys på ofullständiga och till vissa delar motstridiga antaganden. Betydande delar av implementeringen exkluderas och ligger därmed inte till grund för konsekvensanalysen. Detta får till följd att implementeringen av pakten genomförs styckvis utan en fullständig analys av hur de olika delarna påverkar varandra. Detta gäller särskilt mot bakgrund av reformernas omfattning, deras samspel med andra pågående lagstiftningsprocesser samt avsaknaden av fullständiga barn- och jämställdhetsanalyser.
31. Den mycket korta remisstiden försvårar möjligheterna för myndigheter och civilsamhälle att överblicka de faktiska riskerna med förslagen. Det i sin tur begränsar förutsättningarna att kunna identifiera risker och förbereda sina verksamheter inför ikraftträdandet, till exempel att förbereda information och stöd till asylsökande i tid.
32. Vi anser inte att utredningen redogör för en tillfredsställande bedömning av hur rättssäkerheten och Sveriges efterlevnad av internationella åtaganden påverkas av de föreslagna förändringarna. Exempelvis hur asylprocessen ska fungera i relation till 5 kap. 6 § genom vilken Sverige inkorporerat efterlevandet av skyldigheter enligt internationella åtaganden.
33. Utredningen omfattar implementeringen av tio rättsakter, samspelar med flera andra utredningar och föreslår ändringar i 34 lagar, varav ändringar i bland annat utlänningslagen utgör grundläggande förändringar av struktur och systematik. Helt nya juridiska konstruktioner introduceras som riskerar att inskränka på mänskliga rättigheter och begränsa rättssäkerhetsgarantier. Vi ser därmed att förslagen kommer att ha en stor inverkan på det svenska rättssystemet i stort.
34. Vidare föreslås flera bestämmelser gällande inskränkningar av barns rättigheter utan att en barnkonsekvensanalys genomförts. Att sådana betydande frågetecken kvarstår, i kombination med den korta remisstiden, innebär att det inte bara är svårt som

remissinstanser att kommentera detaljer i förslagen som brukligt utan det är i viss mån omöjligt eftersom grundläggande delar av hur processen ska fungera inte är klarlagda.

35. Asylrättscentrum ser med oro på de rättssäkerhetsbrister som kvarstår och hur dessa kommer påverka asylsökande som introduceras i ett ofärdigt system och deras tillgång till sina rättigheter.

Om lagstiftningsförfarandet i sin helhet

36. Asylrättscentrum ser skäl att kommentera det övergripande tillvägagångssätt som tillämpats vid införandet av ett nytt migrations- och asylsystem i Sverige och vill understryka allvaret i de brister som präglar lagstiftningsförfarandet.
37. Med anledning av den begränsade remisstiden ser vi det som en omöjlighet att fullt ut redogöra för de brister i beredningen som vi bedömer föreligga. Vi vill ändå lyfta fram följande aspekter.
38. Genom att dela upp beredningen i olika utredningar utan en gemensam överblick saknas möjligheter att genomföra en fullständig konsekvensanalys av hur systemet inskränker sökandes rättigheter och hur rättssäkerheten påverkas.
39. Instruktionen om att placera sig på "EU:s miniminivå" är otillräcklig som vägledning och bygger in oförutsebarhet i systemet som inte anpassar regelverket på lämpligt sätt till svensk rättstradition och praxis.
40. Tiden för beredning för såväl utredningen som remissvarstiden har varit mycket begränsad, vilket hade varit en utmaning vid den mest försiktiga implementeringen av pakten. Sverige väljer dock att göra betydligt mer långtgående och omfattande förändringar vilket ytterligare försvårar en gedigen konsekvensanalys från såväl en utredning som remissinstanser. Att inte lämna tillräckligt med tid att ordentligt analysera förslagets konsekvenser förstärker risken för kränkningar av mänskliga rättigheter och försämring av rättssäkerheten.
41. Flera av förslagen ålägger myndighetsutövarna stort ansvar för att säkra efterlevandet av internationella konventioner och kommer att kräva betydande omstrukturering av verksamhet samt ökade kostnader. Motsvarande resursförstärkningar redovisas inte i förslagen.
42. Det kan i detta även noteras att lagstiftningsprocessen följer en struktur där till exempel Migrationsverket i detta, och flera andra parallella utredningar, påbörjar sitt arbete med att förbereda verksamheten redan innan de nya lagarna har trätt i kraft eller ens är färdiga i beredning. Vi anser att detta underminerar lagstiftningsprocessen och riskerar att i praktiken försvaga remissförfarandets betydelse.
43. Från ett rättssäkerhetsperspektiv måste det ifrågasättas varför ändringarna av tillgång till juridiskt biträde behöver ske parallellt i tid med en betydande inkorporering av nya

begrepp, introduktionen av formkrav och andra avgörande systemförändringar samt en för svensk del delvis ny metodik för tillämpningen av EU-rätt i migrationsmål.

44. Asylrättscentrum ifrågasätter starkt lämpligheten i att välja att förändra grundstommen av det kontradiktoriska förfarandet i första instans med följdverkan på praxisbildning.
45. Att inte heller beakta denna förändring inom ramen för förevarande utredning riskerar att undergräva rättssäkerhetens grundläggande principer och de utmaningar som rättstillämparen och den enskilde står inför vid ett ikraftträdande av reglerna.

Om begreppet "EU:s miniminivå"

46. Migrationsrätten har varit föremål för omfattande politiska diskussioner under en längre tid, samtidigt som perioden mellan politiska förslag och ikraftträd lag blir allt kortare. Under sådana omständigheter är det av vikt att beredning av lagförslag i så stor utsträckning som möjligt sker via tydliga instruktioner och med tilldelad tid som i relation till uppdragets omfattning möjliggör för en fullständig bedömning av lagförslagets inverkan på rättssäkerheten och Sveriges internationella åtaganden.
47. Asylrättscentrum ser brister vad gäller ovan redan vid utformningen av instruktionerna till de utredningar som haft till uppgift att bereda Sveriges implementering av EU:s migrations- och asylpakt.
48. Flera av de utredningar som tillsatts i relation till implementeringen av paktens har fått instruktioner att huvudsyftet är att placera sig på "EU:s miniminivå". Asylrättscentrum ställer sig av följande skäl frågande till användningen av detta begrepp som ett lämpligt och brukbart syfte inom ramen för ett sunt och rättssäkert lagstiftningsarbete.
49. Det finns ingen klar definition om vad det innebär att placera sig på en EU-rättslig miniminivå. Begreppet definieras därtill olika i instruktionerna till utredningarna. Medan förevarande utredning fick instruktionen att utgå från "restriktiva tolkningar när EU-rätten möjliggör för nationella val" hade miniminivåutredningen uppgiften att anpassa det nationella systemet så långt som "rättsligt möjligt" till EU:s miniminivå (SOU 2025:31).
50. Att en omläggning av svensk asylprocess implementeras genom uppdelade utredningar är i sig en allvarlig brist när ingen övergripande sammantagen analys görs av konsekvenserna av hela systemsiftet och hur de olika delarna inverkar på varandra. Detta då det innebär att den faktiska inskränkningen på den enskildes rättigheter inte till fullo kan analyseras i ett helhetsperspektiv.
51. Som följd saknas härmed förutsättningar att genomföra en tillräcklig konsekvensanalys av den nationella implementeringens förenlighet med Sveriges internationella åtaganden. Utredningen lämnar därmed inte fullgoda garantier för att Sverige inte kommer att bryta mot sina internationella åtaganden.

52. Att utredningsuppdragets huvudsyfte att placera sig på en miniminivå därtill har varierande definition för olika delar av implementeringsarbetet innebär en inbyggd förutsebarhetsbrist redan innan utredningen ens påbörjat sitt arbete.
53. Detta belyser även att instruktionerna för arbetet med en nationell implementering av ett nytt migrations- och asylsystem har varit otillräckliga. I kombination med den korta beredningstiden står klart vid genomgång av utredningen/utredningarna att följden är brister i föreslaget system eftersom idén om en miniminivå inte lämnar någon vägledning för lagstiftarens avsikt med systemet.
54. Begreppet kan förstås som att Sverige vid varje nationellt val ska tillämpa en restriktiv tolkning av bestämmelsen och inte implementera något utöver vad som är absolut nödvändigt enligt EU-rätten. Utifrån tidsaspekten hade detta varit en lämplig tolkning.
55. Begreppet bör snarare, utifrån utredningens arbete, förstås som en ”miniminivå” främst vad gäller statens skyldigheter gentemot den enskildes rättigheter. Följden är en betydligt mer omfattande omläggning av den nationella asylprocessen som från ett rättssäkerhetsperspektiv är olämpligt mot bakgrund av den begränsade tid som avsatts för arbetet.
56. Att beskriva detta som en placering på miniminivå riskerar att skymma den omfattande nationella omläggning som följer av en sådan instruktion. En sådan systematik för utredningsarbetet garanterar inte, utifrån sin bristande helhetsanalys, att systemet som sådant uppfyller EU-rättens minimikrav vad gäller exempelvis rättssäkerheten.
57. Som exempel på det godtycke som uppstår till följd av kombinationen av tidsbrist, betydande nationella förändringar och bristfälliga instruktioner kan nämnas att utredningen i vissa fall gör frånsteg från ”miniminivå” med hänvisning till bland annat tidsbrist i relation till konsekvensanalys.
58. Från ett rättssäkerhetsperspektiv är det mycket svårt utröna systematiken för när det föreslås frånsteg från miniminivåimplementeringen. Exempelvis vad gäller utredningens resonemang kring behovet av en ny instansordning och Migrationsöverdomstolens existens på s. 392. Av flera argument förefaller främst tidsbristen för en gedigen konsekvensanalys vara avgörande för att inte gå vidare med en sådan ändring. Det framgår inte varför sådan tidsbrist i relation till andra inskränkande åtgärder mot enskilda inte faller under samma bedömning.
59. Det går därmed inte av utredningens resonemang att få klarhet i vad som avgör huruvida en bristande konsekvensanalys kan föranleda en begränsning av implementeringen vilket befäster den bristande förutsebarhet som inarbetats i förarbetena.
60. Vi anser att en omläggning av ett system som hanterar några av samhällets mest utsatta grupper inte bör utformas utifrån slumpmässiga överväganden som tidsbrist. Det är allvarligt i denna del att konsekvensanalysen gällande flera internationella åtaganden lägger tyngdpunkten vid att det åligger rättstillämparen eller myndighetsutövaren att

åtgärda de uppkomna riskerna för rättssäkerheten genom tillämpning i enskilda fall (exempelvis s. 1076).

61. Asylrättscentrum finner det anmärkningsvärt hur metoden kring "EU:s miniminivå" fått sådan betydelse för utformandet av hanteringen av grundläggande mänskliga rättigheter för människor i mycket utsatta situationer.
62. Tillvägagångssättet för implementeringsarbetet genom uppdelade utredningar, otillräckliga instruktioner, otydliga ramar för övervakningsmekanismen och en bristande helhetsanalys riskerar innebära att summan av alla ändringar placerar Sverige under EU:s miniminivå. Särskilt vad gäller de krav som uppställs kring rättssäkerhet och skydd för individen.

Om brister i konsekvensanalyserna

63. I inledningen till konsekvensanalysen konstaterar utredningen följande: "Konsekvensbeskrivningen avser (...) inte att utvärdera eller beskriva migrations- och asylopakten i sig, dess övergripande mål eller unionsrättsliga överväganden i stort, utan fokuserar på de nationella regleringar som föreslås, deras konsekvenser och de kostnader som uppstår." (s. 1053).
64. Asylrättscentrum instämmer till fullo med att den uttryckta ambitionen som önskvärd utgångspunkt för konsekvensanalysen. Vi ställer oss därför frågande till varför stora delar av konsekvensanalysen ändå utgår från de allmänna politiska avsikterna för hur EU:s asyl- och migrationspakt är avsedd att fungera i stället för att bedöma de nationella reglerna som föreslås och deras konsekvenser.
65. Genomgående i konsekvensanalysen sammanblandas politiska avsikter med paktens i stort med nationella förslag med följden att slutsatserna i bästa fall är irrelevanta, i värsta fall felaktiga och i samtliga fall bristande. I flera delar förefaller utredningen komma fram till motstridiga slutsatser utan förtydliganden.
66. Exempel på detta framgår i avsnittet "Nollalternativet - Vad händer om ingenting görs?" på s. 1059. Med utgångspunkt i utredningens egen avgränsning hade en lämplig analys i denna del varit att jämföra Sveriges valda strategi för implementering med en situation där Sverige inte gjorde några ändringar utöver vad som var nödvändigt enligt antagen EU-rätt.
67. Eftersom Sverige genom sin definition av implementering enligt miniminivå går betydligt längre än vad som är tvingande enligt EU-rätten vad gäller inskränkningar av rättigheter och förändringar med påverkan på rättssäkerhet hade detta varit en viktig jämförelse för att klarlägga konsekvenserna av vald nationell strategi.
68. I stället väljer utredningen att redogöra för en analys av konsekvenserna av ett agerande som inte står i överensstämmelse med EU-rätten. Denna analys framstår som svår att förena med utredningens egen avgränsning av konsekvensanalysen och tillför inte något väsentligt utöver konstaterandet att EU-rätten är bindande för Sverige.

69. Som följd förstärks bilden av att Sveriges implementering är en rad nationella korrigeringar som följer av pakten snarare än ett betydande, långtgående nationellt beslut att lägga om asylprocessen och som försvårar möjligheten att värdera de faktiska nationella beslut som fattats.
70. Asylrättscentrum anser att den relevanta frågan att ställa i den här delen av analysen hade varit vad som händer om ingenting utöver vad som följer av redan antagen lag på EU-nivå görs. En klar skillnad i konsekvenser hade exempelvis varit att det hade funnits mer tid att bereda de nödvändiga nationella bestämmelserna med betydligt färre risker för rättssäkerheten som följd.
71. Vad gäller avgränsningar i utredningen noteras att – avseende implementeringen av asylprocedurförordningen - så bedömer utredningen att artiklarna 15–17, 19, 38.1 och 39.4 APR (angående rätten till rättslig rådgivning och rekvisiten för när ett ärende inte ska tas upp till prövning) faller utanför det aktuella uppdraget.
72. Som följd beaktar därmed inte utredningen två av de mest betydande förändringarna av det nationella förfarandet i sin konsekvensanalys vilket gör analysen uppenbart otillräcklig för att besvara frågan om konsekvenserna av systemets implementering i sin helhet. En konsekvensanalys måste anses bristande om den inte beaktar att den betydande mängd förändringar som introduceras genom EU-rätt på ett för svensk del tämligen nytt sätt (och därmed med betydande behov av praxisbildning), ska ske samtidigt som systemets kontradiktoriska utgångspunkt rubbas. Sverige har en relativt sett låg ändringsfrekvens i domstol vilket nu kan väntas förändras.

Om barnkonsekvensanalysen

73. Asylrättscentrum delar utredningens bild om att det finns bestämmelser i pakten som stärker vissa rättigheter enligt barnkonventionen och att vissa förbättringar för barn och unga införs. Det måste dock understrykas att utredningen genomgående i flera betydande delar saknar en barnkonsekvensanalys. En brist som inte läks av barnkonsekvensdelen i avsnittet.
74. Vi delar utredningens bedömning att det finns praktiska utmaningar när det gäller att tillgodose barnets bästa och främja en långsiktig etablering i samhället. Däremot saknas en barnkonsekvensanalys som belyser hur enskilda bestämmelser förhåller sig till barnkonventionen och ett barnrättsperspektiv. I stället framstår slutsatsen som en förskjutning av ansvar, bland annat när det gäller de allvarliga riskerna med det föreslagna systemet för att identifiera barns skyddsskäl och särskilda sårbarheter.
75. Som exempel kan nämnas möjligheten att, enligt artikel 13 i Eurodac, med tvång samla in biometriska data från barn från sex års ålder. Detta berörs kort i det efterföljande stycket om integritetsinskränkningar, men även där saknas en barnkonsekvensanalys.
76. Enligt artikel 13 i Eurodac ska “administrativa åtgärder för att säkerställa efterlevnad av skyldigheten att lämna biometriska uppgifter (...) fastställas i nationell rätt. Dessa

åtgärder ska vara effektiva, proportionella och avskräckande och får omfatta användning av tvång som en sista utväg”.

77. I utredningen bedöms inga nya bestämmelser vara nödvändiga, och ansvaret för att säkerställa barnets bästa verkar i stället placeras direkt på myndigheten. Slutsatsen (s. 682) att det faller på den berörda myndigheten att säkra barnets bästa utan närmare vägledning är enligt Asylrättscentrum otillräckligt som förarbete.
78. Det noteras även att avsnittet om åldersbedömningar och en ny bestämmelse för ökade möjligheter att bryta sekretess mellan Migrationsverket och hälso- och sjukvården sker genom en allmän analys av integritetsinskränkande åtgärder utan att beakta eller överhuvudtaget nämna ett barnrättsperspektiv (s. 330). Det är allvarligt och bristfälligt att föreslå ändringar som påverkar viktiga funktioner som barns relation till socialtjänst och hälso- och sjukvård utan en genomförd barnkonsekvensanalys.

Om konsekvenserna för rättssäkerheten

79. Asylrättscentrum ställer sig frågande till utredningens slutsatser om att rättssäkerheten väntas öka i och med introduceringen av föreslagna regler och saknar stöd i utredningens egna analyser för detta påstående. Som ovan utvecklat förefaller slutsatser om systemets funktioner främst böttna i de politiska avsikterna på EU-nivå med systemet och inte en bedömning av konsekvenserna av de nationella val som gjorts vid implementering.
80. Asylrättscentrum finner det oklart för vem rättssäkerheten väntas öka.
81. Den nationella implementeringen kan väntas leda till betydande inskränkningar med klar risk för kränkningar av skyddssökandes mänskliga rättigheter.
82. I vissa avsnitt framhålls att pakten ställer särskilda krav på att “skyddet mot godtyckliga frihetsinskränkningar och rättsövergrepp säkerställs i varje enskilt beslut”. Det påpekas också att “kortare tidsfrister för överklagande och möjligheten till omedelbar verkställighet” riskerar att äventyra den enskildes rätt till effektiv prövning, samt att användningen av biometriska uppgifter och informationsutbyte aktualiserar skyddet för den personliga integriteten. Vidare lyfter utredningen risker för att behoven hos personer med funktionsnedsättning inte beaktas tillräckligt och att delar av processen behöver anpassas för att fullt ut leva upp till pakten. Asylrättscentrum delar den uttryckta oron för sårbara grupper, även om fler sårbarheter hade behövt lyftas i analysen.
83. Trots detta upprepas i flera delar att bedömningen är att rättssäkerheten väntas stärkas på ett övergripande plan. I dessa fall grundas dock bedömningen på paktens övergripande avsikter snarare än på en analys av enskilda bestämmelser.
84. Vad gäller rättssäkerheten förefaller det främsta argumentet vara en hänvisning till paktens avsikt att harmonisera medlemsländers rättstillämpning (s.1056). Utredningen bedömer att en positiv effekt av harmonisering är ökad rättssäkerhet och

förutsägbarhet som gynnar samtliga. Utgångspunkten har Asylrättscentrum inga invändningar kring.

85. Det måste dock konstateras att den skyndsamma process genom vilken det omfattande regelverket har tagits fram tillsammans med de kvarstående grundläggande frågetecknen kring systemet, med mindre än ett halvår kvar till implementering, gör det omöjligt att hävda att nuvarande lagförslag ökar förutsägbarheten i rättsprocessen.
86. Tvärtom innebär lagförslaget en så betydande förändring av centrala aspekter av det etablerade rättssäkerhetsskyddet för asylsökande att harmoniseringen försvåras, och eventuella fördelar kan inte förväntas kompensera för de omfattande brister som introduceras i det nationella systemet.
87. Det ska konstateras att svensk migrationsrätt har varit föremål för betydande ändringar genom lag eller praxisbildning nära årligen sedan införandet av den tillfälliga lagen år 2016. Det är inte ett robust system i vilket en helt ny systematik i de flesta avseenden av processen ska introduceras. Vikten av försiktighet är därmed av avgörande betydelse för rättssäkerheten.
88. Det noteras även att utredningen konstaterar att bland krisförordningens möjligheter att frånga det ordinarie regelverket riskerar motverka just den harmoniseringen som ska leda till ökad rättssäkerhet.
89. Med de betydande exempel som utredningen själva lyfter om riskerna för rättssäkerheten är det svårt att läsa slutsatserna om ökad rättssäkerhet som annat än en analys av vad den politiska avsikten att öka harmoniseringen varit, snarare än vad de faktiska nationella reglerna har för konsekvenser för harmoniseringen och därmed rättssäkerheten.
90. Utredningens konsekvensanalys vad gäller påverkan på rättssäkerheten är därmed behäftad med allvarliga brister, och de enskilda farhågorna som belyses kan svårigen leda till slutsatsen att rättssäkerheten kan väntas öka med förslaget. Det måste här särskilt nämnas att rättssäkerhetsbristerna rör grundläggande rättigheter kopplat till asylrättens kärna och principen om non-refoulement.
91. Om ett viktigt mål är att minska skillnaderna i rättstillämpning, ställer sig Asylrättscentrum frågande till skälen för att samtidigt förändra det kontradiktoriska förfarandet i första instans genom begränsningar av rätten till biträde. För ett system som ser minskad variation i rättstillämpning som ett av de mest betydande syftena med implementeringen, hade det varit nödvändigt att analysera i vilken utsträckning de nationella valen vid implementeringen kan introducera risker för enhetlig nationell rättstillämpning, vilket i sin tur påverkar möjligheterna till harmonisering.
92. Andra oklarheter inkluderar påståenden om att systemet kan väntas leda till lägre migrationsströmmar (s. 1057). Samtidigt konstateras i analysen att det finns risk för att systemet ökar antalet irreguljära vägar och att det sker, som många gånger tidigare, en förflyttning av resvägar snarare än ett minskat antal sökande (s. 1103).

93. Asylrättscentrum noterar även att utredningen på vissa ställen analyserar rättsäkerhetsvinster av pakten med hänvisning till jämnare fördelning av asylsökande som reglerna sägs syfta till (exempelvis s. 1056). Samtidigt som utredning på andra ställen konstaterar att systemet tvärtom förstärker belastningen på vissa gränsstater (s. 1058).
94. Enda sättet för fördelningen att inte bli ojämn i relation till irreguljärt mottagande är om länder vid EU:s gräns fortsatt väljer att inte registrera personer vid gränsen precis som idag. Detta är skälet till att gränsförfarandet endast är obligatoriskt för ett begränsat antal och flera länder vid EU:s gräns har uttryckligen klargjort att de kommer använda gränsförfarandet på den tillåtna miniminivån (med annan betydelse än vad det innebär för svensk implementering).
95. Att gränsförfarande i vissa länder kommer att utgöra ett golv och i andra ett tak innebär dessutom en förstärkning av den bristande harmonisering som förslaget skulle ordna.
96. Utredningens formuleringar i ovan anförda delar med beaktande av att det finns en tydlig diskrepans mellan den politiska kommunikationen kring avsikterna med pakten och de faktiska konsekvenserna av de föreslagna bestämmelserna visar på en allvarlig brist i konsekvensanalysen som dessutom står i direkt kontrast med den av utredningen själv satta avgränsningen för analysdelen.
97. Detta är särskilt allvarligt utifrån att Sverige i större utsträckning än nödvändigt väjer att implementera de många straffbestämmelser som placeras på asylsökande i det nya systemet med förevändning att sekundära förflyttningar åtgärdats på systemnivå.

Om konsekvensanalysen för civilsamhället

98. Asylrättscentrum noterar att konsekvensanalys för civilsamhället (s. 1101) är mycket kortfattad, vilket är bekymmersamt eftersom utmaningarna i förlängningen förstärker de asylsökandes utsatthet.
99. Vad gäller Asylrättscentrums särskilda uppdrag önskar vi upprepa vår oro inför vissa oklarheter i tolkning av bestämmelser som riskerar få en direkt inverkan på förutsättningarna för oss att bedriva delar av vår verksamhet till stöd för de sökande. Detta avser bestämmelserna i asylprocedurförordningen för när det är möjligt att neka rättsligt biträde (artikel 15, 16, 17 APR). Förarbeten i relation till miniminivåutredning ger inte vägledning i den här delen och vid kontakt med myndigheter under året har vi som organisation hänvisats till att avvakta svar från den här utredningen.
100. Trots upprepade försök från Asylrättscentrum att få klarhet i dessa frågor har tillfredställande svar ännu inte lämnats. Avsaknaden av vägledning i centrala tillämpningsfrågor riskerar att få långtgående konsekvenser för Asylrättscentrums möjligheter att planera, bedriva och upprätthålla rättssäkert stöd till asylsökande.

101. Det får läggas till övriga rättssäkerhetsbrister att viktiga frågor kan lämnas obesvarade genom att falla mellan stolarna vid implementeringen av ett system genom parallella utredningar och vi ser oss därmed nödgade att lyfta frågan även i det här forumet.
102. Med en restriktiv tolkning av rekvisitet att kunna neka biträde i situationer där en asylsökande redan bistås av rättslig rådgivning, riskerar Asylrättscentrum hamna i en situation där stöd kan leda till att rättighetsförluster för den sökande. Mot bakgrund av detta är det mycket svårt för oss och andra organisationer som arbetar med rättslig rådgivning att förbereda och anpassa våra verksamheter i tid till implementeringen av systemet.
103. Att det i nuläget är oklart vilka förutsättningar som kommer att gälla för att ge rättslig rådgivning och hur denna kommer att förhålla sig till civilsamhällets befintliga stödsatser är allvarligt med beaktande av den knappa tidslinjen.

Om konsekvensanalysen gällande jämställdhet

104. Det finns med anledning av ovan anförda bristerna ingen sammanhängande konsekvensanalys för hur den asylsökande kommer att påverkas av den svenska implementeringen av EU:s migrations- och asylpakt. Den allmänna konsekvensanalys verkar därtill, som ovan nämnts, tagit avstamp i den politiska beskrivningen av systemets avsikter snarare än en analys av vad föreslagen nationell tillämpning kan väntas få för konsekvenser. Därtill innebär uppdelningen av implementeringen i olika utredningar att förevarande konsekvensanalys inte ger en helhetsbild av hur sökande påverkas och i vilken utsträckning deras tillgång till sina rättigheter försvåras med det nya systemet.
105. Även om utredningen i vissa delavsnitt lyfter farhågor av allvarlig karaktär, beaktas dessa inte tillräckligt i den övergripande analysen. Dessutom omfattar analysen inte samtliga berörda grupper eller de särskilda sårbarheter som kan påverkas.
106. I fråga om konsekvenser för jämställdheten konstateras endast mycket kortfattat att EU:s migrations- och asylpakt kan få flera konsekvenser för jämställdheten. Om de nya screening- och gränsförfarandena blir mer standardiserade finns en risk att individuella och könsspecifika skyddsbehov som exempelvis könsrelaterat våld, tvångsäktenskap eller könsstypning inte uppmärksammas i tillräcklig omfattning. Detta kan försvaga rättssäkerheten för kvinnor och flickor och leda till att deras särskilda skyddsgrunder inte beaktas fullt ut i asylprövningen.
107. Mot bakgrund av allvaret i det ovan beskrivna är den kortfattade konsekvensanalysen anmärkningsvärt bristfällig. I avsnitten rörande själva genomförandet av förordningarna i fråga om hur sårbara sökande ska identifieras och rättigheter ska garanteras överlämnas därutöver ansvaret i stor utsträckning på myndigheterna.
108. Asylrättscentrum påminner om att krav på jämställdhetsperspektiv i lagstiftningsarbetet innebär att lagstiftare och myndigheter systematiskt måste bedöma hur ett lagförslag påverkar kvinnor och män, flickor och pojkar på olika sätt innan

beslut fattas. Syftet är att säkerställa att lagstiftning inte leder till eller upprätthåller ojämlikhet mellan könen, utan i stället bidrar till jämställdhet. Det innebär att analysera hur en lag påverka kvinnor och män på olika sätt beroende på deras levnadsvillkor och utsatthet.

109. Asylrättscentrum vill även påminna om att genomförandet av förordningarna ska vara förenligt med de grundläggande rättigheterna och principerna i EU-stadgan, inklusive förbudet mot diskriminering av bland annat kön, förmögenhet, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning (artikel 21) och principen om att jämställdhet mellan kvinnor och män ska säkerställas på alla områden (artikel 23).
110. Asylrättscentrum finner att utredningens analys av paktens konsekvenser för jämställdheten är mycket kortfattad och bristfällig. Avsaknaden av en mer omfattande konsekvensanalys av effekterna på skyddsbehövande, särskilt med tanke på den betydande omarbetning av rättighetssystemet som föreslås, är tydlig och talande.
111. I sammanhanget noteras att vare sig FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW), eller Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor (Istanbulkonventionen) tas upp under utredningens genomgång av internationella regelverk av betydelse (s. 231 ff).
112. Den gemensamma asylpolitiken bygger på en fullständig och allomfattande tillämpning av Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning av den 28 juli 1951, kompletterad enligt New York-protokollet av den 31 januari 1967 (Genèvekonventionen).¹
113. EU-domstolen har i flera mål fastslagit vikten av att beakta CEDAW, och Istanbulkonventionen.² EU-domstolen konstaterar att vid tillämpning av unionsrätt i fråga om skyddsbedömningar måste Genèvekonventionen beaktas, liksom andra tillämpliga fördrag som avses i artikel 78.1 FEUF. EU-domstolen har fastslagit att CEDAW ingår bland de relevanta fördrag som avses i artikel 78.1 FEUF. Vad vidare gäller Istanbulkonventionen, i den mån denna konvention har en koppling till asyl och non-refoulement, ingår den även bland de relevanta fördrag som avses i artikel 78.1 FEUF.
114. När det gäller asylsökande kvinnor ställer Istanbulkonventionen krav på stater att säkerställa att ett genusperspektiv präglar bedömningen av asylskäl och hänvisar till FN:s flyktingkonvention (artikel 60). Konventionen uppställer krav på att utredningar ska genomföras på ett genusmedvetet sätt och ställer även krav på mottagandet.
115. Även denna konvention innehåller ett förbud mot refoulement (artikel 61). Till skillnad från flyktingkonventionen gäller skyddet mot refoulement oavsett hänsyn till nationell säkerhet eller andra starka allmänna intressen. Skyddet mot refoulement gäller även i förhållande till säkra tredje länder eller överföringar till ett annat europeiskt land med stöd av Dublinförordningen.

¹ Se exempelvis skäl 2 APR, skäl 3 screeningförordningen, skäl 2 i det omarbetade mottagandedirektivet.

² C- 621/21, C-646/21 och C-608/22 - C-609/22.

116. Asylrättscentrum noterar att bland annat följande delar av processen hade krävt en utförligare bedömning enligt förenligheten med ovanstående internationella åtaganden från ett jämställdhetsperspektiv.
117. Den snabba behandlingen av ansökningar i gräns- och påskyndade förfaranden begränsar kvinnors och flickors förmåga att avslöja våld och kunna inge bevisning. Utan en bedömning av könsrelaterade skillnader, exempelvis i fråga om skyddsskäl och tillgång till effektivt myndighetsskydd, riskerar exempelvis tillämpningen av 20%-regeln för obligatorisk påskyndad process inte att ta tillbörlig hänsyn till den specifika situationen för kvinnor och flickor som utsatts för könsbaserat våld.
118. Användningen av koncepten "säkert ursprungsland" och "säkert tredjeland" flyttar skyddsansvaret till tredje länder. Asylprocedurförordningens nya definition av "säkert tredjeland" sätter en låg tröskel för "effektivt skydd", vilket undergräver FN:s flyktkonvention genom att föreslå att skydd kan tillhandahållas utanför dess tillämpningsområde.³
119. Det finns en ökad risk att asylansökningar från kvinnor som fruktar könsbaserat våld, såsom våld i hemmet, avvisas utifrån antagandet att hemlandet kan erbjuda adekvat skydd, genom hänvisning till generell landinformation och lagstiftning.

Utveckling av synpunkter

Systematiken i asylförfarandet (5.3.1)

Prövningsramen

120. Asylrättscentrum anser att utredningen borde ha gjort en mer ingående analys av vilka konsekvenser det kan få att ändra prövningsramen innan utredningen landade i ett förslag. Enligt nuvarande ordning är det frågan om uppehållstillstånd ska beviljas som utgör prövningsramen. Det brukar uttryckas som att saken som prövas är uppehållstillstånd. Utredningen föreslår att prövningsramen i stället ska utgöras av frågan om internationellt skydd. Det innebär att det i en process rörande om skydd ska beviljas inte längre kommer kunna prövas andra grunder för uppehållstillstånd. Det kan exempelvis röra grunder gällande anknytning och synnerliga skäl att bevilja uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen.
121. Asylrättscentrum noterar att det i artikel 37 i asylprocedurförordningen anges att medlemsstaterna i ett sammanhang ska neka en ansökan om internationellt skydd och utfärda ett beslut om återvändande enligt återvändandedirektivet (2008/115/EG).

³ Se exempelvis ECRE, *Rights of Women and Girls in the Asylum Procedure*, Policy Paper 14, December 2024, s. 27: <https://bit.ly/4slpPfg>, och *Creating more "safe" countries and frontloading the pact*, Policy Paper 15, July 2025, s.10: <https://bit.ly/3Z5whti>

122. Det innebär att förordningen numera utgår från den ordning som sedan länge gällt i Sverige, men inte flertalet andra medlemsstater. I flera länder fattas beslut om återvändande i en separat process, inte sällan av en annan myndighet än den som prövar frågan om internationellt skydd.⁴
123. I svensk rätt innebär en prövning enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen att det säkerställs att ett beslut om att avslå en ansökan om internationellt skydd och utfärda ett återvändandebeslut inte strider mot Sveriges konventionsåtaganden, exempelvis artikel 8 i Europakonventionen. Den prövningen kan också sägas innebära att de beslut om återvändande (beslut om utvisning eller avvisning) som utfärdas i samma sammanhang är förenliga med artikel 5 i återvändandedirektivet.
124. Såsom anges ovan kommer det enligt förslaget inte vara möjligt att även fortsättningsvis pröva 5 kap. 6 § utlänningslagen i det sammanhang som en prövar ansökan om internationellt skydd.
125. Asylrättscentrum vill därför framhålla att EU-domstolen i sin praxis tydliggjort att artikel 5 i återvändandedirektivet innebär en skyldighet för medlemsstaterna att ta vederbörlig hänsyn till barnets bästa, familjelivet och den berörda tredjelandssmedborgarens hälsotillstånd. I likhet med principen om non-refoulement ska dessa intressen vederbörligen beaktas i alla skeden av förfarandet för återvändande, bland annat vid antagandet av ett beslut om återvändande, ett beslut om inreseförbud eller en avlägsnandeåtgärd samt även vid förvar inför avlägsnande (C-313/25 PPU [Adrar], ECLI:EU:C:2025:647, punkt 79 och däri hänvisade rättsfall).
126. Asylrättscentrum noterar att ifall prövningsramen är internationellt skydd samtidigt som det i samma process, enligt artikel 37 i asylprocedurförordningen, ska utfärdas ett beslut om återvändande uppkommer frågan om hur en i praktiken kan säkerställa att Sveriges följer sina internationella konventionsåtaganden och artikel 5 i återvändandedirektivet.
127. Asylrättscentrum befarar att förslaget, som är en grundläggande förändring inom svensk utlänningsrätt, kan komma att medföra bristande rättssäkerhet, i synnerhet förutsebarhet, och anser att det är beklagligt att utredningen inte har kunnat göra en mer ingående konsekvensanalys av hur den ändrade prövningsramen kan komma att påverka sökande, Migrationsverket och domstolarna. Frågan uppkommer exempelvis om hur en ska hantera ansökningar om internationellt skydd från personer som vistats i Sverige med uppehållstillstånd men sedan, då tillståndet inte kan förlängas, anser sig ha ett behov av skydd. I sådana situationer finns inte sällan familjeanknytning till personer bosatta i Sverige och en stark anknytning till det svenska samhället.
128. Enligt förslaget kommer sådana grunder, som faller utanför prövningen av internationellt skydd, inte kunna beaktas. Den ordning som följer av artikel 37 i asylprocedurförordningen, som innebär att beslut om att neka en ansökan och utfärdandet av ett återvändandebeslut ska ske i ett sammanhang, kan då medföra att

⁴ ECRE's analysis of human rights risks and broader implications linking asylum and return procedures, November 2021, tillgänglig här: <https://bit.ly/4evkBXi>

en sökande i den situationen inte kan få en prövning av sin anknytning innan det utfärdats ett beslut om återvändande.

129. Det är även oklart hur situationer ska hanteras där det föreligger en risk för behandling i strid med artikel 3 Europakonventionen. Detta kan exempelvis avse fall med allvarliga hälsotillstånd där riskerna som följer av ett hälsotillstånd inte anses falla inom en prövning av internationellt skydd. Frågan om gränsdragning mellan internationellt skydd och allvarlig sjukdom behandlas närmare nedan i punkterna om efterföljande ansökan.
130. Det är vidare oklart hur Migrationsverket ska tillämpa artikel 37 i asylprocedurförordningen (se avsnitt 5.3.15). Utredningen anger att bestämmelsen är direkt tillämplig och förordar, som Asylrättscentrum förstår det, att ett beslut om återvändande ska utfärdas samtidigt som beslutet att neka internationellt skydd. Det tydliggörs dock inte hur Migrationsverket, när prövningsramen är internationellt skydd, ska säkerställa att ett beslut är förenligt med återvändandedirektivet (jfr. s. 359).
131. Asylrättscentrum anser också att det är oklart hur det ska säkerställas att det finns ett effektivt rättsmedel mot ett beslut om återvändande enligt artikel 37 i asylprocedurförordningen. Enligt EU-domstolens praxis krävs att ett överklagande mot ett beslut om återvändande har suspensiv verkan (mål C181/16, Gnandi, ECLI:EU:C:2018:465, punkterna 61 och 62). Det är oklart hur det ska kunna garanteras om asylprocedurdirektivets regler gällande effektivt medel ska tillämpas på beslut enligt artikel 37, eftersom det enligt asylprocedurförordningen finns situationer då ett överklagande saknar suspensiv verkan (artikel 68 i asylprocedurförordningen).

Introduktionen av screeningförfarande (7.9)

132. Det följer av artikel 12.3 i screeningförordningen att tredjelandsmedborgare som genomgår screening enligt artiklarna 5 och 7 ska genomgå en preliminär sårbarhetskontroll av specialiserad personal vid screeningmyndigheterna som är utbildad för det ändamålet, i syfte att identifiera om en tredjelandsmedborgare kan vara en statslös person, sårbar eller ett offer för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling, eller har särskilda behov i den mening som avses i återvändandedirektivet, artikel 25 i det nya omarbetade mottagandedirektivet och artikel 20 i asylprocedurförordningen.
133. Asylprocedurförordningen ställer i artiklarna 20 och 21 ett tydligt krav på att stater identifierar sökande som är i behov av särskilda förfarandegarantier och säkerställer att dessa personer får det stöd de behöver.
134. I artikel 3.14 i asylprocedurförordningen definieras sökande i behov av särskilda förfarandegarantier såsom en sökande vars förmåga att utnyttja de rättigheter och uppfylla de skyldigheter som följer av denna förordning är begränsad på grund av individuella omständigheter, såsom särskild sårbarhet.

135. Om det finns tecken på sårbarhet eller särskilda mottagande- eller förfarandebestånd ska den berörda tredjelandsmedborgaren i god tid få lämpligt stöd vid lämpliga anläggningar med hänsyn till vederbörandes fysiska och psykiska hälsa (artikel 12.4). Skäl 38 i screeningförfordningen innehåller en icke uttömmande uppräknings av personer som kan anses vara sårbara, vilken innefattar gravida kvinnor, äldre personer, familjer med en ensamstående förälder, personer med en omedelbart identifierbar fysisk eller psykisk funktionsnedsättning, personer som synligt har utsatts för psykiska eller fysiska trauman och ensamkommande barn.
136. Som även konstateras av utredningen kan det därmed i vissa fall med enkelhet konstateras att en person faller inom denna kategori, till exempel vad gäller ett ensamkommande barn. I andra fall kan det vara mer komplicerat och en person kan, liksom utredningen även betonar, vara sårbar av flera anledningar.
137. Det finns därmed en uppenbar risk att den initiala sårbarhetskontrollen framför allt kommer att uppmärksamma sårbarheter som är helt synliga.
138. Asylrättscentrum är positiva till att kvinnors särskilda behov har uppmärksammas genom att den som utsatts för könsrelaterat våld numera ingår i uppräknings av sökande som kan vara i behov av särskilda förfarandegarantier (skäl 17).
139. De stora förändringar som kommer att genomföras i och med EU:s migrations- och asylopakt innebär dock särskilda utmaningar i fråga om att garantera och säkerställa att sårbara sökandes särskilda behov identifieras och uppmärksammas i flera processer, och av fler aktörer, i den initiala sårbarhetsbedömningen som ska göras i screeningförfarandet.
140. Liksom utredningen konstaterar i sin beskrivning av konsekvenserna för jämställdheten, om de nya screening- och gränsförfarandena blir mer standardiserade finns en risk att individuella och könsspecifika skyddsbehov inte uppmärksammas i tillräcklig omfattning. Detta kan försvaga rättssäkerheten för kvinnor och flickor och leda till att deras särskilda skyddsgrunder inte beaktas fullt ut i asylprövningen.
141. I screening och gränsförfarande är tidig upptäckt av sårbarhet och skyddsbehov avgörande. Resultatet av screeningen får betydelse för hur den fortsatta processen går till.
142. Utsatthet, sårbarhet och särskilda behov syns inte alltid på utsidan. Liksom utredningen konstaterar kan en person därutöver vara sårbar av flera anledningar. Det finns en risk för att screeningen av sårbarhet fokuserar på omedelbara fysiska hälsobehov snarare än traumaidentifiering. I fråga om sökande med erfarenheter av tortyr, trauma, sexuellt eller könsrelaterat våld är det därav av vikt att tillgång till läkare och psykologer med relevant kompetens säkerställs.
143. Att en person tidigt identifieras som en sökande i behov av särskilda förfarandegarantier är av vikt för att personen får det stöd den behöver i processen, i fråga om anpassat boende och tillgång till vård och andra relevanta stödsatser, men det har även betydelse för skyddsbedömningen.

144. Utredningen föreslår att både Polismyndigheten och Migrationsverket ska ha ansvar för att utföra sårbarhetskontroll, och att uppdelningen får ske i dialog mellan myndigheterna. Ett delat ansvar kan visserligen vara fördelaktigt i vissa avseenden, men det är viktigt att den enskilde får information om vilken myndighet som genomför detta moment i screeningen. Detta då det kan ha betydelse för den sökande att känna till vilka myndigheter som tar del av den personliga information som sökande lämnar, liksom att veta vart ett eventuellt klagomål kan lämnas rörande exempelvis bemötande under samtalet. Det är vidare angeläget att den oberoende övervakningsmekanismen, andra tillsynsmyndigheter liksom civilsamhället har kunskap om vilken myndighet som ansvarar för vad i processen, för att kunna utkräva ansvar.
145. Asylrättscentrum vill framhålla att screeningförfordningen ställer krav på att den tjänsteperson som genomför sårbarhetskontroll har genomgått utbildning för det uppdraget.
146. Det kommer att krävas kompetenshöjande utbildningsinsatser för relevant personal, såsom polisen, Migrationsverkets personal och tolkar om exempelvis könsbaserat våld, trauma och utbildning. Utan adekvat genuskompetens (inklusive utbildning rörande bemötande och intervju teknik) hos myndigheten som genomför screeningen riskerar asylsökande kvinnor och flickor att hindras från att berätta om könsbaserat våld. För kvinnor som har utsatts för sexuellt våld av statliga representanter kan det finnas hinder att berätta om asylskäl för myndighetsrepresentanter.
147. Asylsökande som har utsatts för våld, tortyr och kvinnor som utsatts för könsbaserat våld behöver få relevant och tydlig information, men även tid för att hinna bygga upp ett förtroende för att kunna berätta om asylskäl, och ofta annat stöd som exempelvis från vården. Med de snabba förfarandena och de korta tidsfristerna ser vi med stor oro på hur detta kommer att möjliggöras.
148. En av utgångspunkterna för Asylrättscentrums invändningar mot det förslag som lämnats av utredningen att begränsa rätten till offentligt biträde i asylprocessen (SOU 2025:31) är vikten av en rättssäker, icke-diskriminerande asylprocess. Vi anser att utredningens förslag kommer att få stora konsekvenser för rättssäkerheten i asylprocessen, som inte minst kan komma att drabba personer som har särskilt behov av rättsligt stöd för att kunna tillvarata sina rättigheter.
149. Det saknades i denna utredning framför allt en närmare analys hur de föreslagna schabloniserade inskränkningarna i fråga om rätt till offentligt biträde förhåller sig till Sveriges skyldighet att säkerställa förfarandegarantier för särskilt utsatta och sårbara sökande.
150. Tillgång till adekvat rättsligt stöd kan ha avgörande betydelse för att exempelvis flickor och kvinnor kan våga berätta om egna asylskäl som exempelvis kan röra erfarenheter av könsbaserat våld, eller förstå att det är viktigt att berätta om. De föreslagna inskränkningarna och tidsgränserna kan därmed få särskilt negativa konsekvenser för kvinnliga sökande och utgöra hinder för dem att kunna lämna känslig information som är avgörande för deras asylansökan.

151. I screeningförfordningen artikel 12.4 anges att om det finns tecken på sårbarhet eller särskilda mottagande- eller förfarandebeständ ska den berörda tredjelandsmedborgaren i god tid få lämpligt stöd vid lämpliga anläggningar med hänsyn till vederbörandes fysiska och psykiska hälsa. Utredningen bedömer att det inte krävs några ändringar i nationell rätt i fråga om tillgång till vård under screeningförfarandet. Det nya omarbetade mottagandedirektivet anger att om det krävs av medicinska skäl ska medlemsstaterna sörja för nödvändig läkarhjälp eller annan hjälp för sökande med särskilda mottagandebeständ, inklusive lämplig vård för psykiska beständ. Det finns även en skyldighet för medlemsstaterna att tillhandahålla rehabilitering och hjälpmedel (artikel 22.3).
152. Enligt gällande nationell lagstiftning har vuxna asylsökande rätt till vård som inte kan anstå. Det finns däremot inte bestämmelser om rätt till andra specifika stödinsatser för psykisk eller fysisk hälsa, eller rehabilitering. Enligt Asylrättscentrum finns det därför behov av att ytterligare utreda huruvida svensk rätt uppfyller den rätt till vård och stödinsatser för sårbara personer som ges i migrations- och asylpaktens rättsakter. Det går därför inte att utesluta att Sverige i detta avseende riskerar att inte nå upp till den miniminivå som ställs.
153. Regionerna föreslås vara ansvariga för hälsokontroller. Författningsförslaget i utlänningslagen 17 kap. 4 § lyder ”Den region som har utfört en hälsokontroll enligt artikel 12.1 i screeningförfordningen ska lämna de uppgifter som framkommit vid kontrollen till Polismyndigheten.” I Screeningförfordningen artikel 17 finns bestämmelser om vilken information som ska finnas med i screeningformuläret och sökandes rätt att ta del av uppgifter och kunna meddela om uppgifterna är korrekta. Utredningen föreslår att polismyndigheten ska föra in uppgifter från hälsokontrollen i screeningformuläret.
154. Enligt Asylrättscentrum hade det varit önskvärt om utredningen resonerat kring att sökandes hälsa och sårbarhetsbedömning kan vara nära sammankopplade, att även Migrationsverket kan få ansvar för sårbarhetsbedömningen och att screeningformuläret ska överlämnas till prövningsmyndighet, i Sverige eller annat EU-land, för ansökan om internationellt skydd.
155. Det är inte tydligt i utredningen om och när uppgifter från regionens hälsokontroll kan lämnas till Migrationsverket eller annan myndighet som ansvarar för prövning av internationellt skydd. Det bör också klargöras vem som ansvarar för att informera sökande om hur uppgifter som lämnas eller framkommer vid hälsokontroll hanteras.
156. Utredningen föreslår att bestämmelsen i 9 kap. 11 § utlänningslagen om att kvarhålla en utlänning för utredning i samband med in- eller utresekontroll ska utökas till att omfatta kvarhållande för screening, samt att tidsgränsen ska utsträckas till upp till 24 timmar. För personer som tagits i förvar enligt 10 kap. utlänningslagen finns bestämmelser om hur de ska behandlas i 11 kap. utlänningslagen. Det saknas i utredningen en närmare analys av om personer som kvarhålls för screening bör omfattas av dessa bestämmelser.

157. Utredningen föreslår även en ny grund för förvar samt uppsikt i 1 kap. 15 § utlänningslagen. I likhet med de invändningar som framförts rörande förvarsgrunder och mottagandedirektivet ifrågasätter vi att bestämmelserna tillräckligt beaktar mottagandedirektivet respektive screeningförordningens skrivningar om rättigheter för sökande med särskilda behov eller sårbarheter. Enligt screeningförordningen ska medlemsstaterna säkerställa att alla personer som genomgår screening får en levnadsstandard som garanterar deras uppehälle, skyddar deras fysiska och psykiska hälsa och respekterar deras rättigheter enligt stadgan.

Oberoende övervakningsmekanism (7.11)

158. Asylrättscentrum finner skäl att inledande nämna att nedan berörda oklarheter avser kommentarer som organisationen i stort redan lyft i dialog med utredningen under hösten. Vi finner det beklagligt att utredningen avstått från att adressera identifierade behov av klargöranden som de uppmärksammats på.

159. Asylrättscentrum vill här förtydliga att även om JO formellt uppfyller kraven på oberoende och har tillträde till relevanta platser för tillsyn ska uppdraget eller utförandet av uppdraget inte begränsas till att endast avse frågor kring JO:s tillsynsmandat om förebyggande av tortyr och illa-behandling enligt Opcat-protokollet (18 § JO-instruktionen). Både screeningförordningen och asylprocedurförordningen utgår från att övervakningen av EU-rätten och internationell rätt även omfattar andra frågor än rättigheter som kan kopplas till frihetsberövandet. Se till exempel artikel 10 (2) (a) i screeningförordningen där det bland annat anges att övervakningen bland annat ska gälla tillgång till asyلفörfarandet, principen om non-refoulement och barnets bästa. Här är det viktigt att lyfta att de komplicerade processuella och materiella asylrättsliga bedömningarna ställer högre krav på JO:s expertis och resurser i ett område som redan är juridiskt komplext.

160. Samma gäller för övervakning av gränsförfarandet. Även om JO:s möjlighet till tillsyn inte begränsas av att en inspektion utförs inom ramen för Opcat-verksamheten, finns en risk att en inspektionsverksamhet som endast skulle utgå från förebyggande av uppkomsten av tortyr och annan illabehandling inte skulle uppmärksamma den vidd av andra frågor om efterlevnaden om grundläggande rättigheter som kan komma att aktualiseras.

161. Som utredningen lyfter så utgör JO:s tillsyn en extraordinär tillsyn och besluten som fattas av JO är inte rättsligt bindande utan utgör kritik, vägledande uttalanden och rekommendationer. JO kan inte ompröva eller ändra beslut som fattas av andra myndigheter. Asylrättscentrum ställer sig frågande till att ett system som enbart bygger på rekommendationer är tillräckligt för att säkerställa effektivt efterlevnad i en process som är strikt tidsbunden och bland annat involverar de facto förvar.

162. Ett effektivt genomförande i form av kontroller på plats skulle vidare förutsätta regelbundna besök på alla de platser där screening och gränsförfarande kommer äga rum. Omfattningen av JO:s inspektionsverksamhet idag tyder på att JO inte på egen

hand skulle förmå att genomföra en övervakning i den omfattning som skulle krävas upp till krav på effektiv övervakning enligt förordningarna, om inte avsevärda resurser tilldelades ämbetet eller JO på egen hand skulle genomföra en drastisk omfördelning av sina resurser för tillsynsverksamheten.

163. Vidare ökar den snabba processen risken för att brister som upptäcks av övervakningsmekanismen inte kan korrigeras innan tredjelandsmedborgaren har avlägsnat. Screeningförfarandet syftar till att hålla tredjelandsmedborgare ”tillgängliga”, vilket innebär de facto förvar. Den höga risken för integritetskränkning i försvarssituationer kräver en robust tillsyn, där JO:s roll som Opcat-organ visserligen ger tillträde och inspektionsmöjligheter men där bristen på verkställighetsbefogenhet kan leda till fördröjningar i korrigerande åtgärder.
164. Enligt screeningförordningen ska övervakningsmekanismen säkerställa att motiverade anklagelser hanteras effektivt och utan onödigt dröjsmål, samt vid behov inleda utredningar. Det är värt att notera att under 2024 genomförde JO sammanlagt 16 Opcat-inspektioner samt 17 inspektioner inom ramen för den ordinarie verksamheten. Endast en av inspektionerna gällde Migrationsverket.⁵

Rätten att stanna kvar i Sverige under det administrativa förfarandet (5.3.6)

165. Asylrättscentrum avstyrker förslaget att i enlighet med artikel 10.4 i asylprocedurförordningen i nationell rätt föreskriva undantag från rätten att stanna kvar i Sverige under det administrativa förfarandet ska nyttjas.
166. Det finns stora rättssäkerhetsrisker med förslaget att beslut om utvisning eller avvisning ska kunna fattas redan före det administrativa förfarandet har avslutats, det vill säga före Migrationsverkets prövning av en ansökan.
167. Det finns risk för att beslut fattas i strid med principen om non-refoulement, inte minst när den enskilde inte ens kommer vara tillgänglig för en muntlig utredning. Att det, likt utredningen anger på sidan 315, kommer bli praktiskt svårt att kommunicera med den enskilde när denne, som en får förstå det, redan har utvisats, är korrekt. Ett större problem är dock risken för att beslut fattas i strid med principen non-refoulement. Även om det är tillåtet att införa ett undantag från rätten att stanna kvar under det administrativa förfarandet kan det, givet de risker som finns med förslaget, inte anses motiverat.

⁵ Se JO:s Rapport från verksamheten som nationellt besöksorgan 2024, [Nationellt besöksorgan – NPM. Rapport från verksamheten 2024](#).

Åldersbedömning av underåriga (5.3.8)

168. Asylrättscentrum ställer sig positiv till implementeringen av den nya multidisciplinära bedömningen vid åldersbedömningar enligt asylprocedurförordningen. Däremot väcker den svenska implementeringen allvarliga farhågor ur ett rättssäkerhets- och integritetsperspektiv.
169. Den mest kritiska punkten rör införandet av en lagstadgad uppgiftsskyldighet för socialtjänsten och hälso- och sjukvården att lämna ut uppgifter till Migrationsverket i syfte att möjliggöra sakkunnigutlåtanden om den sökandes ålder.
170. Denna åtgärd anses nödvändig för att Migrationsverket fullt ut ska kunna genomföra den multidisciplinära bedömningen som asylprocedurförordningen föreskriver. Emellertid innebär detta att gällande sekretess åsidosätts, vilket utgör ett betydande intrång i den personliga integriteten.
171. Även om åtgärden motiveras av Migrationsverkets utredningsskyldighet riskerar den att leda till förtroendeskador. Det finns en risk att sökande drar sig för att söka nödvändig hjälp eller lämna ut känslig information till vård- och socialinstanser om de vet att uppgifterna sedan kan användas i deras asylärende.
172. Vidare kvarstår i det nationella systemet möjligheten för Migrationsverket att fatta ett tillfälligt beslut om sökandens ålder tidigt i processen. Asylrättscentrum kan inte klarlägga utifrån utredningen ifall de tillfälliga besluten ska ses som en del av identifieringen inom ramen för screeningförfarandet eller om det utgör ytterligare en bedömning efter screening är genomförd. Detta behöver klarläggas för att inte riskera sammanblandning i processen och att berörda får flera beslut på olika grunder i nära anslutning till varandra gällande identitet.
173. Det tillfälliga beslutet får inte heller tillämpas på ett sätt som underminerar det utökade skydd för barn som följer av artikel 25 asylprocedurförordningen.
174. Det noteras också att konsekvenserna av en felaktig bedömning av någon som vuxen får allvarigare konsekvenser än tidigare för barnets rätt till privatliv och hälsa i och med införandet av gränsförfaranden och ökade processuella krav i asylprocessen. Det noteras även att utredningen inte gör en barnkonsekvensanalys gällande proportionalitet och funktionalitet av tillfälliga beslut utifrån det nya systemet.
175. Även om syftet är att förhindra att vuxna felaktigt får tillgång till barns boenden och förmåner, kan denna osäkerhet bidra till negativa hälsoeffekter, särskilt för barn, vilket utredningen själv noterar i sin konsekvensanalys.
176. Även om den medicinska åldersbedömningen ska vara en sista utväg och kräva samtycke enligt asylprocedurförordningen, kan den nya tvångsmässiga uppgiftsskyldigheten leda till en situation där det administrativa trycket att samarbeta äventyrar den fria viljan. En vägran att medverka i en medicinsk undersökning får visserligen endast leda till en motbevisbar presumtion om att sökanden inte är underårig, men i en process där målet är en snabb och restriktiv hantering, kan

sökandens möjlighet att effektivt lägga fram sin sak äventyras av den långtgående insamlingen av uppgifter.

Prövningen av ansökningar om internationellt skydd (5.3.12)

177. Asylrättscentrum delar inte utredningens bedömning att det, i den aktuella delen, saknas skäl att föreslå ändringar. Till följd av EU-domstolens avgörande den 20 november 2025 i mål C-195/25, Framholm, får det anses ligga inom utredningens uppdrag (jfr s. 351) att föreslå ändringar så att 21 kap. 5 § utlänningslagen tydligt återspeglar gällande rätt, det vill säga att personer som beviljats tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet har rätt att ansöka om internationellt skydd såväl i form av flyktingstatus som subsidiär skyddsstatus.

Återkallande av ansökningar om internationellt skydd (5.3.16)

178. Asylrättscentrum anser att det i lagstiftningen bör införas ett förtydligande gällande artikel 41.4 asylprocedurförordningen så att det säkerställs att sökanden ges möjlighet att ge skäl till att en ansökan inte ska anses vara implicit återkallad.

179. I artikel 41.4 i asylprocedurförordningen anges att den behöriga myndigheten får skjuta upp förfarandet för att ge sökanden möjlighet att motivera eller korrigera underlåtenhet eller handlingar innan det fattas ett beslut där ansökan förklaras vara implicit återkallad. Enligt Asylrättscentrum bör det förtydligas att Migrationsverket ska ge sökanden möjlighet att, på det sätt som anges i artikeln, ange skäl till att ansökan inte ska anses implicit återkallad.

180. Om sådana skäl inte tas i beaktande riskerar rätten till asyl i artikel 18 i EU-stadgan att undergrävas på ett otillåtet sätt, eftersom det kan medför att den skyddssökandes, exempelvis på grund av omständigheter som legat utanför dennes kontroll, i praktiken nekas tillgång till asylförfarandet.

Gränsförfaranden (5.3.17)

181. Asylrättscentrum avstyrker förslaget att utöka möjligheten till att använda gränsförfaranden till fler situationer än de obligatoriska.

182. Asylrättscentrum har tidigare lyft att avsteg från den ”normala” asylprocessen kan innebära att enskildas rättssäkerhet undergrävs. Detsamma gäller för gränsförfaranden och påskyndade förfaranden enligt asylprocedurförordningen.

183. Gränsförfarandets kombination av påskyndad process och användningen av konceptet av legal fiktion av icke-inträde innebär i sig en minskad tillgång till rättsliga garantier för sökanden, som suspensiv verkan av ett överklagande, något som i sig

bidrar till en ökad risk för överträdelse av principen om non-refoulement.⁶ Detta utgör i sig ett mycket starkt skäl för att inte utöka möjligheten till att använda gränsförfaranden till fler situationer än obligatoriska.

184. Asylrättscentrum vill också framhålla det olämpliga i att personer med särskilda behov, ensamkommande barn och barnfamiljer kan komma att hamna i gränsförfarandet.
185. Även svårigheterna att tillgodose rättigheterna för sökande med särskilda behov inom ramen för gränsförfarandet talar för att det inte bör användas i fler situationer än de obligatoriska.
186. Dessa svårigheter framgår också tydligt av andra bestämmelser i förordningen. Enligt artikel 21 ska beslutande myndigheter inte tillämpa gränsförfaranden eller påskyndade förfaranden om sökanden med särskilda behov inte får det stöd som behövs för att de ska kunna utnyttja sina rättigheter under hela förfarandet för internationellt skydd (jfr också skäl 20). Skäl 62 anger även att gränsförfarande inte bör tillämpas om sökande i behov av särskilda förfarandegarantier inte kan ges nödvändigt stöd. Detsamma gäller när det är motiverat av hälsoskäl, inbegripet omständigheter som rör en persons psykiska hälsa. Vidare framhålls att ensamkommande barn som huvudregel inte bör bli föremål för gränsförfarande, med beaktande av barns rättigheter och kravet att ta hänsyn till barnets bästa.
187. Utifrån att förhållandena för hur det faktiska gränsförfarandet faktiskt kommer att gå till rent praktiskt inte står klart, är det också värt att notera skäl 61 om att sårbara personer endast bör tillåtas vara i ett gränsförfarande om mottagandevillkoren enligt det nya omarbetade mottagandedirektivet är uppfyllda.
188. Särskilda rättighetsutmaningar uppstår i de fall barns ansökningar skulle ske i gränsförfaranden eller påskyndade förfaranden. Asylrättscentrum har tidigare kommenterat frågor kring påskyndade prövningar av barns skäl i remissyttrandet över Ds 2022:73. Vi anser att nyttan och ändamålsenligheten av att fatta beslut om avvisning med omedelbar verkställighet för ensamkommande barn kan ifrågasättas. Typiskt sett ska barnet ha en god man och ett offentligt biträde, och föräldrarna ska oftast efterforskas för att tillse att det finns ett ordnat mottagande och verkställigheten ska planeras med noggrannhet.
189. Dessa processer och åtgärder, som syftar till att försäkra att barnet får en rättssäker och human prövning och säkerställa att barnets bästa sätts i främsta rummet, tar helt naturligt tid i anspråk. Även om det är ovanligt att beslut om avvisning med omedelbar verkställighet fattas avseende denna grupp så förekommer det varje år enligt Migrationsverkets statistik. På grund av detta anser Asylrättscentrum att frågan om huruvida regelverket om säkra ursprungsländer ska tillämpas gällande

⁶ Se t.ex. Vasiliki Apatzidou, *Bordering Asylum: Examining the EU's Border Procedures under the Asylum Procedures Regulation (EU) 2024/1348*, *International Journal of Refugee Law*, 2025; ecaf014, <https://doi.org/10.1093/ijrl/ecaf014>

ensamkommande barn bör vara föremål för en djupare analys och att de överväganden som görs bör redovisas.

190. När det gäller barn i barnfamiljer menar vi att det finns goda skäl för att inte handlägga barns asylansökningar inom ramen för påskyndade förfaranden. Barns skyddsvärda ställning och rättigheter enligt barnkonventionen, såsom rätten att bli hörd, kan riskera att förbises i en snabb process med avslagspresumption.
191. Med tanke på att Migrationsverkets handläggningstider inom normalprocessen framöver förväntas sjunka till nivåer som bättre överensstämmer med det omarbetade asylprocedurdirektivets riktlinjer kan också effektivitetsvinsten ifrågasättas. Det kan i sammanhanget även erinras om att barn kan ha barnspecifika skäl (ex. barnaga som är tillåtet i många länder), vilket gör att hemlandet (det säkra ursprungslandet) är mindre säkert för barn.
192. Asylrättscentrum anser att det står klart att barn har särskilda förfarandebeställningar och ställer oss därför ifrågasättande till om dessa behov kan tillgodoses på ett bra sätt inom en påskyndad process.
193. Asylrättscentrum instämmer i utredningens bedömning att det ska finnas grund att inte tillämpa gränsförfarandet men ifrågasätter att så endast ska kunna ske när det föreligger exceptionella omständigheter. Detta är enligt Asylrättscentrum en alltför restriktiv undantagsbestämmelse för att kunna fånga upp de situationer där gränsförfarandet inte ska tillämpas. Införandet av en sådan bestämmelse får heller inte medföra att de direkt tillämpliga bestämmelserna i exempelvis artikel 53 APR upphör att tillämpas. Dessa anger när ett gränsförfarande inte får tillämpas och kräver inte att exceptionella omständigheter föreligger. Enligt Asylrättscentrums mening bör undantaget tillämpas med mer utrymme för flexibla bedömningar för att säkra efterlevandet av internationella åtaganden.
194. När det gäller möjligheten att avstå från att tillämpa gränsförfarandet vid en markant ökning av antalet personer som söker skydd torde en sådan situation omfattas av tillämpningsområdet för Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1359 av den 14 maj 2024 om hantering av kris- och force majeure-situationer på migrations- och asylområdet och om ändring av förordning (EU) 2021/1147. I förordningen regleras vilka åtgärder som ska vidtas vid en massankomst av tredjelandsmedborgare och statslösa (artikel 1.4 a).

Följden av att tidsfristerna för gränsförfarandet inte hålls är att ett gränsförfarande inte längre ska tillämpas (artikel 51.2 asylprocedurförordningen). Vidare ska det nationellt fastställas bestämmelser om bland annat prövningsförfarandets varaktighet. Utredningen föreslår därför ett antal tidsgränser för de olika delarna av förfarandet (s. 370). Asylrättscentrum anser att det krävs ett förtydligande av vad som är följden av att dessa nationellt bestämda tidsgränser inte hålls.

Efterföljande ansökningar (5.3.18)

195. Asylrättscentrum anser inledningsvis att det inte bör införa en möjlighet att, i enlighet med vad som anges i artikel 56, vid efterföljande ansökningar göra undantag från rätten att stanna kvar. Det eventuella effektivitetsvinster som finns med en sådan ordning kan inte uppväga de risker som finns för allvarliga rättighetskränkningar, ytterst att beslut fattas i strid med principen om non-refoulement.
196. Utredningen anser att 12 kap. 18 § första stycket 1 utlänningslagen ska upphävas då den aktuella situationen omfattas av bestämmelserna om efterföljande ansökningar i asylprocedurförordningen. Asylrättscentrum ifrågasätter den bedömningen och anser att utredningen inte har uppmärksammat och analyserat de problem som kan uppstå till följd av att bestämmelsen i 12 kap. 18 § första stycket 1 utlänningslagen tas bort med stöd av artikel 55 i asylprocedurförordningen.
197. Förhållandet mellan regleringen i 12 kap. 18–19 §§ utlänningslagen och reglerna om efterföljande ansökningar om internationellt skydd berördes vid genomförandet av det omarbetade asylprocedurdirektivet. Att gällande regleringen av ny prövning i 12 kap. 19 § utlänningslagen inte motsvarar vad som avses med en efterföljande ansökan i det omarbetade asylprocedurdirektivet framfördes av Svenska Röda Korset och Migrationsverket i remissyttranden över promemorian Ds 2015:37.
198. Det anfördes att verkställighetshinder som inte grundar sig på skyddsskäl bör brytas ut från prövningen av efterföljande ansökningar om internationellt skydd för att Migrationsverket ska kunna pröva sådana verkställighetshinder när en ansökan om internationellt skydd inte har prövats i sak. En sådan åtskillnad skulle ge förutsättningar för att lösa den problematik som uppstår om det efter ett lagakraftvunnet utvisningsbeslut framkommer att sökanden är medborgare i ett land mot vilket skyddsbehovet inte tidigare har prövats (prop. 2016/17:17 s. 73 f).
199. Regeringen menade emellertid i det sammanhanget att bestämmelsen i 12 kap. 18 § utlänningslagen inte grundar sig på EU-rätten utan är en nationell grund för uppehållstillstånd, och att det omarbetade asylprocedurdirektivet inte ställer upp några krav i detta avseende. För direktivets genomförande var det inte nödvändigt att ställa upp samma krav för prövningen enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen som gäller vid prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen (prop. 2016/17:17 s. 76).
200. 12 kap. 18 § utlänningslagen tillämpas när det görs gällande verkställighetshinder, såväl när dessa har sin grund i ett skyddsbehov som när de grundas i praktiska och medicinska verkställighetshinder eller genom att det finns annan särskild anledning att inte verkställa beslutet, exempelvis genom en familjeanknytning som innebär att ett avlägsnandebeslut inte kan verkställas. Migrationsverket prövar också bestämmelsen ex officio.
201. Dessa situationer har emellertid i viss utsträckning berörts i EU-domstolens praxis, till skillnad vad som tidigare anförts av regeringen och som nu upprepas av utredningen (s. 375), och kan därmed sägas falla in under EU-rättens område. I mål

C-349/24, Nuratau, (ECLI:EU:C:2025:397) klargörs exempelvis att en familjeanknytning inte kan utgöra skäl att bevilja internationellt skydd men att det är en omständighet som, i enlighet med artikel 5 i återvändandedirektivet (2008/115) och artikel 7 i EU-stadgan, kan utgöra hinder mot återvändandebeslut och återvändandeåtgärder (p. 50–51). Det finns även praxis där det framkommer att det, vid allvarlig sjukdom, kan strida mot artikel 5 i återvändandedirektivet jämförd med artiklarna 1, 4 och 19.2 i EU-stadgan att fatta återvändandebeslut eller vidta återvändandeåtgärd (se mål C-69/21, X mot Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2022:913, p. 76).

202. Vi vill också uppmärksamma att där det åberopas skäl som är jämförbara med de som förelåg i Europadomstolens avgörande Paposhvili mot Belgien (application no. 41738/10, 13 December 2016) ska dessa prövas under såväl enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen och 12 kap. 19 § utlänningslagen (MIG 2015:9).
203. Även om denna situation i nuläget hanteras inom ramen för både 12 kap. 18 § utlänningslagen och 12 kap. 19 § utlänningslagen så handlar det dock, enligt EU-domstolens praxis, om något som generellt inte faller inom ramen för vad som kan betraktas som en efterföljande ansökan, som ju är en ansökan om internationellt skydd (C-542/13, ECLI:EU:C:2014:2452, p. 25-45).⁷ Att dessa situationer generellt inte kan rymmas inom ramen för en prövning av en efterföljande ansökan beror på att det i dessa situationer inte föreligger förutsättningar att bevilja internationellt skydd (C-542/13, p. 25-45). I speciella fall kan dock finnas förutsättningar att bevilja alternativ skyddsstatus (mål C-353/16, ECLI:EU:C:2018:276, p. 58).
204. Att situationer där en utvisning strider mot artikel 3 och artikel 8 i Europakonventionen inte torde omfattas av asylprocedurförordningens bestämmelser är något som Migrationsverket framhåller i sitt i sitt remissyttrande över SOU 2025:31 (s. 4). Migrationsverket belyser i den delen en problematik gällande rätten till offentligt biträde som uppstår till följd av att asylprocedurdirektivets tillämpningsområde inte omfattar situationer som fångas av 5 kap. 6 § utlänningslagen, vilket är en problematik som liknar den som gäller avseende 12 kap. 18 § utlänningslagen.
205. Mot denna bakgrund uppstår olika frågor till följd av utredningens förslag att ta bort 12 kap. 18 § första stycket 1 utlänningslagen. Situationen med allvarlig sjukdom som kan utgöra skyddsskäl hanteras i dagsläget i praktiken inom ramen för både 12 kap. 18 § och 12 kap. 19 § utlänningslagen men faller generellt sett inte in inom tillämpningsområdet för artikel 55 i asylprocedurförordningen. Till följd av förslaget kommer det i dessa situationer inte finnas möjlighet att bevilja uppehållstillstånd, såvida inte en annan bestämmelse avses tillämpas i den situationen, exempelvis 12 kap. 18 § första stycket 3 utlänningslagen (medicinska hinder och allvarligt hälsotillstånd). Detta borde ha tydliggjorts av utredningen.

⁷ För en redogörelse av situationer som inte omfattas av internationellt skydd men där en utvisning står i strid med konventionsåttaganden, se ECRE, A seamless link: ECRE's analysis of human rights risks and broader implications linking asylum and return procedures, November 2021, available at: [prövnin](#)

206. En ordning där det inte går att bevilja uppehållstillstånd i situationer som idag täcks av 12 kap. 18 § första stycket 1 utlänningslagen skulle stå i strid med Sveriges internationella förpliktelser och det ifrågasätts om det är en avsedd konsekvens med förslaget.
207. Förslaget innebär även att den rätt att överklaga som följt genom en tillämpning av 12 kap. 19 § utlänningslagen i dessa situationer då inte heller kan tillgodoses. Situationen faller, som ovan angetts, inte in under tillämpningsområdet för artikel 55 i asylprocedurförordningen, förutom i vissa särskilda fall, varför rätten att överklaga inte kan tillgodoses genom att hantera en sådan situation inom ramen för prövningen av en efterföljande ansökan.
208. Det är enligt Asylrättscentrums mening också oklart hur utredningen anser att kravet på giltig ursäkt i artikel 55.5 i asylprocedurförordningen ska kunna förenas med att det i vissa situationer föreligger ett absolut förbud mot utvisning, exempelvis vid risk för behandling i strid med artikel 3 i Europakonventionen (jfr MIG 2019:5).
209. Asylrättscentrum anser att det i den fortsatta beredningen av förslaget måste tydliggöras hur dessa problem ska hanteras. Det måste analyseras huruvida uppfattningen att området för 12 kap. 18 § utlänningslagen i sin helhet faller utanför EU-rätten och, om så inte är fallet, hur situationer som kan falla inom EU-rätten förhåller sig till artikel 47 i EU-stadgan. Behovet av en analys av den frågan förstärks av de tillämpningsproblem som kan uppstå i situationer som anges ovan med allvarlig sjukdom som kan betraktas som skyddskäl.
210. En utökad rätt att överklaga skulle även minska risken för konventionskränkningar som uppstår när avlägsnandebeslut inte preskriberas och barn som vuxit upp i Sverige inte längre kan få sin rätt till privatliv enligt artikel 8 Europakonventionen och rättigheter enligt barnkonventionen prövade både av Migrationsverket och av domstol.
211. Asylrättscentrum vill framhålla att reglerna om när en efterföljande ansökan kan avvisas (artikel 33.2 i asylprocedurdirektivet) ska tolkas restriktivt. Omvänt ska de fall då det följer av direktivet att en efterföljande ansökan kan tas upp till prövning tolkas extensivt (se mål C-216/22, ECLI:EU:C:2024:122, punkterna 34–36). Detta skiljer sig från den nuvarande ordningen gällande möjligheten att få ett lagakraftvunnet beslut prövat på nytt som i svensk rätt ses som ett extraordinärt förfarande och att de reglerna därför ska tolkas restriktivt (prop. 2004/05:170 s. 223–225 och MIG 2015:2). Asylrättscentrum anser att EU-domstolens praxis på det aktuella området måste få större genomslag.

Överklagandefrister (5.3.22)

212. Asylrättscentrum avstyrker förslaget att det för beslut enligt artikel 67.7 a ska vara en överklagandefrist om sju dagar. Av rättssäkerhetsskäl bör det i dessa fall föreskrivas en maximal tillåten tidsfrist om tio dagar. Såsom utredningen uppmärksammar

kommer det, om minimivåutredningens förslag antas, inte att finnas offentligt biträde i det administrativa förfarandet i samma utsträckning som idag. Biträdet kommer exempelvis inte vara med vid utredningen.

213. För att den sökande ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel bör överklagandefristen därför vara så lång som förordningen medger, så att den sökande ges faktisk möjlighet att tillsammans med sitt offentliga biträde gå igenom beslutet inför ett eventuellt överklagande. I många fall kommer det vara en förutsättning för att domstolen ska bevilja sökanden rätt att stanna kvar under överklagandeprocessen att den sökande redan i överklagandet angett relevanta grunder, vilket försvåras vid en kort frist. Detta är särskilt angeläget eftersom överklagandet i den aktuella typen av situationer saknar suspensiv verkan.

214. Det ska framhållas att det även i den aktuella situationen kan röra sig om komplicerade frågor där avgörande omständigheter riskerar att inte komma fram under det administrativa förfarandet till följd av den begränsade rätten till rättslig rådgivning som föreslås i minimiutredningen. Sådana omständigheter kan exempelvis avse skäl som innebär att prövning inte kan nekas med hänvisning till ett säkert tredjeland eller att grunden i artikel 42.1 j (20-procentsregeln) inte är tillämplig på grund av sökandens tillhörighet till en särskilt utsatt grupp.

Överklagandets suspensiva verkan (5.3.23)

215. Asylrättscentrum avstyrker förslaget att i nationell rätt utnyttja möjligheten enligt artikel 68.6 i asylprocedurförordningen att föreskriva undantag från rätten att stanna kvar i Sverige. Undantaget avser vissa särskilda situationer vid överklagande av en efterföljande ansökan.

216. Mot bakgrund av de betydande risker som föreligger för att beslut kan komma att fattas i strid med principen om non-refoulement anser Asylrättscentrum att förslaget inte bör införas. Undantaget bedöms sannolikt få en mycket begränsad praktisk tillämpning och det saknas därmed tillräckliga skäl att införa en sådan ordning, särskilt med hänsyn till de rättssäkerhetsrisker som förslaget medför.

Det nya omarbetade mottagandedirektivet (11.3)

217. Asylrättscentrum var remissinstans till SOU 2024:68, Mottagandelagen. Den utredningen bereds för närvarande. Det är oklart i vilken mån remissinstansernas synpunkter har beaktats inom ramen för förevarande utredning. Samtidigt förordar utredningen, i princip, att Mottagandeutredningens förslag ska genomföras.

218. Asylrättscentrum noterar att få av de synpunkter som remissinstanserna har fört fram gällande SOU 2024:68 verkar beaktas i förevarande utredning.

219. Eftersom medlemsstaterna kan välja hur ett direktiv ska genomföras anser Asylrättscentrum att det även i det aktuella sammanhanget bör beakta remissinstansernas synpunkter gällande Mottagandelagen.

Områdesbegränsning samt boende- och anmälningsskyldighet (11.4.4)

220. Gällande förslaget att införa närvarokontroll på boendet m.m. upprepar Asylrättscentrum vad som angetts i vårt remissyttrande över Mottagandelagen.

221. Asylrättscentrum avstyrker förslaget om att asylsökande ska delta i närvarokontroll på asylboendet, och vara skyldiga att vistas inom ett begränsat geografiskt område.

222. Asylrättscentrum avstyrker utredningens förslag om individuell boende- och anmälningsskyldighet.

223. Asylrättscentrum avstyrker utredningens förslag om att sätta ned dagersättningen om den asylsökande vistas utanför länet där asylboendet är beläget, eller inte uppfyller en individuell anmälningsskyldighet.

224. Asylrättscentrum anser att Migrationsverkets tilldelningsbeslut av boendeplats ska vara möjliga att överklaga, alternativt att det ska finnas en möjlighet att ansöka eller begära om annan boendeplats än den tilldelade.

225. I aktuellt remissyttrande vill Asylrättscentrum, som grund för sina ställningstaganden ovan, upprepa följande punkter från remissyttrande över Mottagandelagen:

- Det finns delar av förslaget till mottagandelag som Asylrättscentrum välkomnar. Många delar i förslaget är dock oroande. (p. 10). Oron handlar framför allt om förslagen på långtgående generella inskränkningar av asylsökandes rörelsefrihet. Asylrättscentrum anser, till skillnad från utredningen, att det finns risk för att förslagen kommer få en sådan kumulativ negativ effekt på asylsökandes rättigheter att åtgärderna inte kan ses som förenliga med EU:s nya omarbetade mottagandedirektiv (2024/1346) som kommer att börja tillämpas 2026. Enligt Asylrättscentrums mening är det inte heller visat att de föreslagna inskränkningarna i enskildas rättigheter som föreslås är nödvändiga och proportionerliga, och därför inte heller förenliga med Sveriges konventionsåtaganden. (p. 11)
- Asylrättscentrum ser även skäl att ifrågasätta utredningens barnkonsekvensanalys. Utredningen föreslår att exempelvis att barn över 16 år inte ska undantas begränsningarna av rörelsefrihet i form av närvarokontroller och anmälningsskyldighet. Enligt utredningen kan andra krav ställas på dessa barn än på yngre barn (s. 689). Barnkonventionen gäller dock för alla barn under 18 år, och Asylrättscentrum befarar att de föreslagna begränsningarna skulle få en avsevärd negativ effekt också på barn i tonåren. Om en ny mottagandelag ger möjlighet till begränsningar som närvarokontroll och anmälningsskyldighet, anser Asylrättscentrum därför att sådana enbart bör kunna åläggas vuxna. (p. 12)

- Det finns också rent praktiska aspekter som talar emot genomförandet av centrala delar av utredningens förslag. Detta gäller främst organiseringen av boendena. Möjligheten att genomföra förslagen förutsätter nämligen att det finns boenden som är utformade och placerade på ett annat sätt än vad som gäller i dag, med en bemanning som lever upp till de krav som följer av det nya omarbetade mottagandedirektivet. Utredningen kommer också till slutsatsen att förslagens förenlighet med barnkonventionen förutsätter att det vid asylboendens etablering och utformning tar hänsyn till barns behov och utformar dem så att avskildhet, vila, utveckling och rekreation tillgodoses (s. 271 f). (p. 13)
- Mycket pekar dessutom på att det kommer vara svårt att tillgodose enskildas trygghet i asylboendena, inte minst de personer som har särskilda behov. I delbetänkandet framhöll utredningen att det finns förhållandevis stora problem med otrygghet och olika former av misskötsamhet på asylboenden (se t.ex. SOU 2022:64 s. 236 f). Ett sådant perspektiv genomsyrar emellertid inte detta betänkande. Asylrättscentrum vill därför påminna om att det nya omarbetade mottagandedirektivet exempelvis kräver att medlemsstaterna, när de tillhandahåller inkvartering, ska vidta lämpliga åtgärder för att så långt det är möjligt säkerställa att misshandel och våld, inbegripet våld med sexuella, könsrelaterade, rasistiska eller religiösa motiv, förhindras (artikel 20.4). (p. 14)
- En annan anledning att ifrågasätta om centrala förslag i betänkandet är förenliga med exempelvis barnkonventionen, är att många asylsökande kan komma att tillbringa mycket lång tid på dessa boenden. Även om Migrationsverkets handläggningstider i dag ofta är förhållandevis korta tillkommer ofta väntetid under domstolens prövning av ett överklagande. Denna kan vara betydande. Statistik från Migrationsverket¹ visar också att genomsnittlig vistelsetid för barn i familj på Migrationsverkets boende under 2023 uppgick till 852 dagar. Detta perspektiv borde tydligare ha beaktats i utformningen av förslagen. (p. 15)
- Asylrättscentrum efterlyser vidare förtydliganden av hur den praktiska utformningen av exempelvis närvarokontroller och anmälningsskyldighet bör se ut, eftersom den faktiska utformningen har betydelse för att bedöma om de föreslagna åtgärderna är proportionella eller inte. Hur en asylsökande ska anmäla sin närvaro på asylboendet, kan exempelvis ha stor betydelse för hur tillvaron på boendet upplevs, inte minst för barn. En ordning där man måste köa utomhus för en närvarokontroll kan upplevas som nedbrytande. Det kan vidare vara svårt att ge barn en fungerande tillvaro på ett anläggningsboende där familjen exempelvis inte själva får ansvara för hushållning och matlagning. Likaså är det av betydelse vilken personal som kommer att ansvara för närvarokontroller och anmälningsskyldighet. I ljuset av risken för att barn kommer tillbringa flera år på Migrationsverkets boenden, borde detta ha beaktats av utredningen i högre grad än vad som gjorts. (p. 16)
- Genom mottagandelagen införlivas ett antal artiklar i det nya omarbetade mottagandedirektivet. Vissa bestämmelser i direktivet återstår dock att införliva.

Exempelvis innehåller artikel 29 i direktivet en rätt till rättsligt bistånd och biträde vid överklagande av beslut om individuell anmälningsskyldighet, nekat tillstånd att lämna det geografiska området och vid beviljande, indragning eller inskränkning av förmåner. Denna rätt tillgodoses inte genom förslaget. (p. 17)

- Asylrättscentrum ifrågasätter utredningens slutsats att förslagen på begränsningarna i rörelsefriheten i avsnitt 5 är förenliga med internationell rätt och grundlag (avsnitt 5.9). (p. 25)
- Utredningen visar i sin redogörelse för internationell praxis på få avgöranden från Europadomstolen som avser asylsökandes rörelsefrihet. De avgöranden som finns är inte jämförliga med den situation, med en generell närvarokontroll och områdesbegränsning, som enligt utredningens förslag kommer att gälla för asylsökande i Sverige i framtiden. Det är därför svårt att dra säkra slutsatser om den föreslagna ordningen utgör nödvändiga och proportionella begränsningar av rätten till rörelsefrihet som den kommer till uttryck i artikel 2 i Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll. Asylrättscentrum anser att det i sig bör påkalla försiktighet gällande att införa generella inskränkningar av det slag som utredningen förordar. (p. 26)
- Något som enligt Asylrättscentrum särskilt skulle ha behövt bedömas är följderna av generella närvarokontroller. Det upplevs sannolikt som påtagligt integritetskränkande att behöva närvara vid närvarokontroller tre dagar i veckan och att behöva begära tillstånd för att få undantag från den skyldigheten. Att besluten att neka tillstånd att utebli från närvarokontroll inte kan överklagas kan också bidra till att rörelsefriheten uppfattas som mycket begränsad. (p. 27)
- Som konstateras i utredningen, är det inte särskilt vanligt bland EU:s medlemsstater eller andra jämförbara länder att kombinera en skyldighet att bo på ett visst boende, en anmälningsskyldighet, en områdesbegränsning och en möjlighet att betrakta asylansökan som återkallad (s. 233). (p. 28)
- Eftersom kombinationen av restriktioner är ovanlig och förenligheten med internationella konventionsåtaganden därför inte prövats kan det ifrågasättas om utredningen i tillräcklig grad har analyserat de kumulativa effekterna som föreslagen kommer att ha för asylsökande (skäl 22 i ingressen i det nya omarbetade mottagandedirektivet). I utredningen anges att de kumulativa effekterna av förslagen ska bedömas i slutet av kapitel 5 (s. 233). Någon ingående bedömning av de kumulativa effekterna görs dock inte (jfr s. 282 f). (p. 29)
- Även om Asylrättscentrum ifrågasätter utredningens förslag om närvarokontroller och individuell anmälningsskyldighet är det positivt att barn undantas från dessa. Som nämns ovan, måste det dock ifrågasättas om det är förenligt med barnkonventionen att barn över 16 år ska delta i närvarokontroller och kunna åläggas en individuell anmälningsskyldighet. Asylrättscentrum noterar även att underåriga enligt artikel 26 i det nya omarbetade mottagandedirektivet är en grupp

med särskilda mottagandebehov. Det måste också anses tala mot att barn över 16 år ska omfattas av de föreslagna kontrollsystemen. (p. 30)

- Asylrättscentrum underströk i sitt remissvar över delbetänkandet att asylboenden inte får utformas så att det i praktiken utgör de facto förvar (Asylrättscentrums remissvar gällande betänkandet En ny ordning för asylsökandes boende, SOU 2022:64, 15 juni 2023). Vi vill påminna om att Europadomstolen uttalat att även om en person inte är placerad i förvar kan denne, till följd av bland annat utformning och effekter av begränsningar i rörelsefriheten, anses vara frihetsberövad.⁸ I ett fortsatt beredningsarbete är det därför av vikt att se över om individuella boende- och anmälningsskyldigheter skulle kunna leda till frihetsberövanden. Det handlar inte minst om sådana situationer när begränsningarna skulle pågå under lång tid och i praktiken ha en sådan utformning och omfattning som sammantaget medför betydande begränsningar av rörelsefriheten. (p. 31)

Asylsökandes närvaro på asylboendena ska kontrolleras

- Det är ett betydande ingrepp i rörelsefriheten att behöva delta i närvarokontroll på asylboendet i den omfattning som utredningen föreslår (ungefär tre gånger i veckan). Enligt vår mening utgör närvarokontrollerna ett oproportionerligt ingrepp i de enskildas rättigheter särskilt som det enligt förslaget inte kommer gå att överklaga beslut om nekat tillstånd att utebli från kontroll. Om en reglering med utgångspunkt i utredningens förslag ändå skulle bli aktuell, har Asylrättscentrum följande synpunkter. (p. 32)
- Utredningen anser att det inte framgår direkt av artikel 7 i det nya omarbetade mottagandedirektivet att man ska kunna få undantag från närvarokontroller. Det faktum att det i artikel 8.5 i direktivet anges att sökanden ska kunna beviljas tillstånd att lämna det geografiska området, pekar enligt Asylrättscentrum på att direktivet är uppbyggt på ett sätt som ger stöd för att även tillstånd att utebli från en närvarokontroll ska kunna beviljas. Det vore ologiskt om man ska få tillstånd för att lämna länet men samtidigt behöva delta i närvarokontroll. Asylrättscentrum välkomnar därför att utredningen föreslår att tillstånd att utebli från närvarokontroll ska kunna ges. (p. 33)
- Asylrättscentrum ifrågasätter om det är förenligt med artikel 47 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna att inte ge möjlighet att överklaga beslut om att neka tillstånd till att utebli från närvarokontroll. Vi vill i sammanhanget även ifrågasätta utredningens slutsats att artikel 29 i det nya omarbetade mottagandedirektivet inte skulle kräva att sådana beslut ska gå att överklaga. Att artikel 7 inte omnämns i artikel 29 i direktivet kan möjligen förklaras med att utredningen föreslår ett system

⁸ Abdolkhani och Karimnia mot Turkiet, 30471/08, 22 september 2009, p. 125-127; Amuur mot Frankrike, 19776/92, 25 juni 1996, p. 43; Riad och Idiab mot Belgien, 29787/03 och 29810/03, 24 januari 2008, p. 68.

med närvarokontroller vars förenlighet med direktivet kan ifrågasättas (se mer om detta nedan), snarare än att det inte skulle krävas enligt direktivet. (p. 34)

- Även i det aktuella sammanhanget bör det vidare, såsom rör artikel 9 (avsnitt 5.5.2), lyftas att det kan uppstå situationer när det inte varit möjligt att söka tillstånd på förhand. (p.35)
- Asylrättscentrum vill även ifrågasätta om den föreslagna utformningen av närvarokontroller är förenlig med det nya omarbetade mottagandedirektivet. Det förefaller som att förslaget innebär att man i praktiken inför en närvarokontroll som liknar den anmälningsskyldighet som finns i artikel 9 i direktivet, för alla asylsökande över 16 år (jfr s. 257). Artikel 7.4 (om att tillhandahållandet av materiella mottagningsvillkor får villkoras mot närvaro i ett boende) och skäl 17 i ingressen till direktivet (om medlemsstaternas rätt att utforma sina mottagandesystem) kan dock, enligt Asylrättscentrums mening, inte utgöra tillräckligt stöd för att införa det ingripande kontrollsystem som utredningen föreslår och som samtidigt saknar många av de rättssäkerhetsgarantier som omgärdar åtgärder med stöd i artikel 9. (p. 36)
- I förslaget finns ingen möjlighet att sätta ned dagersättning när den generella närvarokontrollen åsidosätts (9 kap. 5 § mottagandelagen). Samtidigt anges att det är en förutsättning för dagersättning att man bor på det anvisade boende. Detta reser frågan om man ska kunna dra in dagersättning för en person som omfattas av mottagandelagen men, till följd av ej uppfylld närvarokontroll, inte längre anses bo på det anvisade asylboendet. Att inte bevilja dagersättning till den som inte längre anses bo på det anvisade boendet bör anses som en indragning av ett materiellt mottagandevillkor enligt artikel 23 i det nya omarbetade mottagandedirektivet. Artikel 23 hänvisar till såväl artikel 8 och 9, men saknar hänvisning till artikel 7 som utgör grund för den generella närvarokontrollen. Asylrättscentrum anser därför att det är tveksamt om det är förenligt med direktivet att dra in dagersättningen om en asylsökande inte längre anses bo på sitt anvisade boende. (p. 37)
- Av propositionen En ny ordning för asylsökandes boende (prop. 2024/25:49) framgår att möjligheten till eget boende är tänkt att finnas kvar, men att den enskilde i sådant fall är skyldig att meddela Migrationsverket sin adress om man ordnar eget boende (se förslaget på införandet av en ny 19 a § i LMA). I slutbetänkandets förslag på en ny mottagandelag, återfinns samma bestämmelse (8 kap. 5 § mottagandelagen). Det framgår dock inte tydligt av betänkandet om det finns situationer, och i så fall vilka det skulle kunna vara, när asylsökande som omfattas av lagen kommer att kunna ordna eget boende. Det är heller inte tydligt om den som ordnat egen bostad och anmält adress ska kunna få undantag från närvarokontroller på asylboenden och skyldigheten att vistas inom ett län. (p. 38)
- Det är positivt att asylsökande inte ska behöva begära tillstånd för att utebli från närvarokontrollen för att infinna sig till möten med myndigheter eller domstolar, om sökandens närvaro är nödvändig. Motsvarande gäller enligt artikel 8 och 9 i det

nya omarbetade mottagandedirektivet. Asylrättscentrum anser dock att det bör framgå av mottagandelagen att tillstånd inte ska behöva begäras i sådana situationer. Detsamma bör gälla vid såväl närvarokontroll som områdesbegränsningar och individuell anmälningsskyldighet. (p. 39)

- Asylrättscentrum anser vidare att asylsökande även ska ha rätt att träffa sitt offentliga biträde under asylprocessen och inte heller ska behöva begära tillstånd för att utebli från närvarokontroll för att kunna delta vid sådana möten. Man ska inte heller behöva begära undantag från områdesbegränsningen eller individuell anmälningsskyldighet för att träffa sitt offentliga biträde. (p. 40)

Områdesbegränsningar

- Att begränsa den asylsökandes rörelsefrihet till länet där asylboendet är beläget är, enligt vår mening, ett oproportionerligt ingrepp i asylsökandes rörelsefrihet. Det saknas även en utförlig analys av de kumulativa effekterna av de föreslagna åtgärderna och deras förenlighet med Sveriges konventionsåtaganden. Om en reglering med utgångspunkt i utredningens förslag ändå skulle bli aktuell, har Asylrättscentrum följande synpunkter. (p. 41)
- Enligt artikel 8.6 i det nya omarbetade mottagandedirektivet kan en skyldighet att vistas inom ett begränsat geografiskt område upphöra att gälla om det efter överklagande har fastställts att en sökande inte har beviljats faktisk tillgång till sina rättigheter enligt direktivet, eller till förfarandegarantierna i det asyلفörfarande inom det geografiska området man anvisats till. Det är oklart vilka beslut enligt slutbetänkandets förslag som kan överklagas så att boendeskyldigheten upphör enligt vad som föreskrivs i artikeln. Då direktivet ställer krav på att skyldigheten att vistas inom ett begränsat geografiskt område ska kunna upphöra efter överklagande bör det införas skrivningar i mottagandelagen som tillgodoser direktivets krav i den delen. (p. 42)
- På samma sätt som med tillstånd att utebli från närvarokontroll tyder övervägandena i slutbetänkandet, och de exempel på när tillstånd ska beviljas, på att det kommer bli en förhållandevis restriktiv tillämpning av möjligheten att få tillstånd att vistas utanför det geografiska området (s. 250). Det är dock viktigt att ansökningar om tillstånd för att vistas utanför det anvisade området hanteras på ett rättssäkert sätt, med tillräcklig hänsyn till de individuella omständigheterna. Besked måste vidare kunna meddelas snabbt så att deltagande i olika aktiviteter inte i praktiken omöjliggörs på grund av långsam handläggning. (p. 43)

Boende- och anmälningsskyldighet

- Liksom i fråga om områdesbegränsning, skulle åtgärderna medföra oproportionerliga ingrepp i asylsökandes rörelsefrihet. Som nämns ovan, är det heller inte utrett om åtgärderna skulle kunna leda till situationer av faktiska

frihetsberövanden. Det saknas även en analys av de kumulativa effekterna av de föreslagna åtgärderna och deras förenlighet med Sveriges konventionsåtaganden. Om en reglering med utgångspunkt i utredningens förslag ändå skulle bli aktuell, har Asylrättscentrum följande synpunkter. (p. 44).

- Asylrättscentrum anser inte att möjligheten att bevilja tillstånd att utebli från anmälningstillfällen ska vara så begränsad att det i princip handlar om att den enskilde behöver nödvändig medicinsk behandling eller motsvarande skäl. Då enskilda kan komma att vara ålagda anmälningsskyldighet under lång tid är det viktigt att det även i detta sammanhang görs en individuell prövning och att enskildas behov, inte minst vad gäller särskilt utsatta personer, tillgodoses. (p. 45)
- Utredningen har inte heller tillräckligt belyst vilka konsekvenser som en sådan ordning som föreslås kan medföra för barn. Det handlar dels om barn över 16 år, som enligt förslaget får åläggas en individuell anmälningsskyldighet, dels barn under 16 år vars föräldrar åläggs en sådan skyldighet. En ordning där undantag kan beviljas endast under sådana begränsade förhållande som förslaget ger uttryck för riskerar få betydande negativ inverkan på barns möjligheter att delta i skola och fritidsaktiviteter. Asylrättscentrum ser därför skäl att ifrågasätta om förslaget i denna del är förenligt med barnkonventionen, särskilt barnets rätt till utbildning och rätt till fritid. (p. 46)
- Asylrättscentrum välkomnar förslaget att beslut om individuell boendeskyldighet och anmälningsskyldighet ska gå att överklaga till förvaltningsdomstol. Hur länge ett sådan beslut kan vara giltigt framgår inte av artikel 9 i det nya omarbetade mottagandedirektivet. Vi är dock tveksamma till om förslaget i denna del skulle vara förenligt med EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och Europakonventionen om ett sådant beslut, till skillnad mot vad som gäller för andra tvångsåtgärder på utlänningsrättens område såsom exempelvis förvar, skulle kunna gälla utan begränsning i tid. (p. 47)

Nedsättning av dagersättning

- Som utvecklats ovan, är det oklart om åtgärderna som sanktioneras med nedsättning är förenliga med Sveriges konventionsåtaganden. Om betänkandets förslag i denna del skulle realiseras har Asylrättscentrum följande synpunkter. (p. 48)
- Asylrättscentrum anser att förslaget i den aktuella delen inte är förenligt med det nya omarbetade mottagandedirektivet. Direktivet ger inte stöd för att nedsättning av dagersättning om en asylsökande åsidosätter en individuell anmälningsskyldighet, utan det är skyldigheten för en asylsökande att bo på ett asylboende som kan sanktioneras (artikel 23.2 a i det nya omarbetade mottagandedirektivet). Lydelsen av 9 kap. 5 § i mottagandelagen bör därför ändras. (p. 49)

- Det är av stor vikt att de rättssäkerhetsaspekter som anges i artikel 23 i direktivet beaktas vid tillämpning av förslagens bestämmelser i den aktuella delen. Det får inte vara en restriktiv prövning av om den asylsökande inte har rätt över de omständigheter som lett till att den individuella anmälningsskyldigheten åsidosatts. Det är därför bra att man i utredningen lyfter att det kan finnas situationer när det inte varit möjligt att söka tillstånd på förhand. (p. 50)
- Asylrättscentrum anser även att det är bra att det tydliggörs att den asylsökande ska få yttra sig innan dagersättning sätts ned. Det bör tydliggöras att det, vid ett överklagande av beslut om nedsättning av dagersättning, ska gå att få prövat dels om åsidosättandet berott på omständigheter utanför den asylsökandes kontroll, dels om det borde ha beviljats undantag från skyldigheten. (p. 51)
- Asylrättscentrum anser att dagersättningen inte ska kunna sättas ned för barn som bryter mot områdesbegränsningen (s. 266). Var barn befinner sig ligger typiskt sett ofta utanför barnets egen kontroll. (p. 52)
- Asylrättscentrum ifrågasätter om det är förenligt med det nya omarbetade mottagandedirektivet att sätta ned dagersättningen för den som inte deltar i sådan verksamhet som avses i 2 kap. 6 § mottagandelagen. Det är oklart om dessa verksamheter, som skötseln av asylboenden, kan likställas med integrationsåtgärder i artikel 23.2 f i direktivet. (p. 53)

Undantag från skyldigheterna i enskilda fall

- Det är i detta avsnitt positivt att förslagens förenlighet med barnkonventionen har bedömts särskilt. Asylrättscentrum instämmer i utredningens bedömning att det är ofrånkomligt att de samlade effekterna av förslagen kan riskera att påverka barn negativt. Vi delar också utredningens bedömning att man när man etablerar och utformar asylboenden behöver ta hänsyn till barns behov, och att boendena utformas så att avskildhet, vila, utveckling och rekreation, för att förslagen ska anses vara förenliga med barnkonventionen (s. 283). (p. 54)
- I betänkandet framhålls vikten av att barn kan hålla kontakt med familjemedlemmar som inte är asylsökande, att de kan få lämna länet där asylboendet är beläget och få viss möjlighet till miljöombyte (s. 272). Övervägandena i den delen är, enligt vår mening, mer generösa jämfört med övervägandena som görs i avsnitten gällande undantag från närvarokontroll, skyldigheten att vistas inom ett visst län och anmälningsskyldighet (avsnitt 5.2.4, 5.3.3 och 5.4.5). I de avsnitten, och i synnerhet det sista av dem, framstår möjligheterna att göra undantag som mer snäva än i det aktuella sammanhanget. (p. 55)
- Om utredningen bedömer att förslagens förenlighet med barnkonventionen förutsätter att hänsyn till barnets bästa tas i beaktande på det sätt som anges i det aktuella avsnittet (s. 270 och s. 283), bör det även framgå av i bestämmelser i

mottagandelagen (framför allt lagförslaget 3 kap. 7–8 §§). Asylrättscentrum anser att förslaget, i dess nuvarande form, annars riskera leda till en rättstillämpning som står i strid med barnkonventionen. (p. 56)

226. Asylrättscentrum anser att den oklarhet som gäller kring närvarokontrollen som Mottagandeutredningen föreslår kvarstår i den förevarande utredningens förslag. De synpunkter som Asylrättscentrum fört fram i sitt remissyttrande är alltså relevanta (se punkterna 32–38 i Asylrättscentrums yttrande över Mottagandelagen ovan). Förslaget som lagts är svårt att förena med systematiken i direktivet.
227. Vad gäller artikel 8 i direktivet anger utredningen att om en medlemsstat ska tillämpa bestämmelsen måste den genomföras i sin helhet. Asylrättscentrum instämmer i den bedömningen men önskar ett klagörande av hur det uttalandet förhåller sig till artikel 8.6 i direktivet, som innebär att anvisningen av sökanden till ett visst geografiskt område, under vissa förutsättningar, kan upphöra att gälla.
228. I remissyttrandet har Asylrättscentrum angett att det är oklart vilket beslut som ska kunna överklagas med följd av att områdesbegränsningen upphör (p. 42). Utredningen anser att detta är något som får hanteras av Migrationsverket (s. 806).
229. Asylrättscentrum är, trots detta uttalande från utredningen, av uppfattningen att det kan ifrågasättas huruvida bestämmelsen i artikel 8.6 i direktivet kan anses ha genomförts i svensk rätt. För att en direktivsbestämmelse ska anses vara genomförd torde det krävas tydligare stöd än att hänvisa till att en förvaltningsmyndighet får hantera en fråga praktiskt.
230. Därmed uppkommer fråga om områdesbegränsningen i artikel 8 i direktivet är möjlig att tillämpa, eftersom det kan ifrågasättas om artikeln i sin helhet har genomförts (se C-404/17, ECLI:EU:C:2018:588). Det framstår vidare som ologiskt att den sökande fortsatt skulle vara tilldelad en plats på boendet även om områdesbegränsningen upphör, vilket utredningen framhåller (s. 806), eftersom det skulle medföra att bestämmelsen i artikel 8.6 i direktivet inte får avsett genomslag. Asylrättscentrum ifrågasätter om det är förenligt med den EU-rättsliga effektivitetsprincipen.

Rörelsebegränsning när sökande befinner sig i gränsförfarandet (11.4.6)

231. Asylrättscentrum avstyrker utredningens förslag om rörelsebegränsning när sökande befinner sig i gränsförfarandet och att det inte ska gå att överklaga beslut om rörelsebegränsning för sökande som befinner sig i gränsförfarandet.
232. Asylrättscentrum vill framhålla att Europadomstolen i ett flertal avgöranden har bekräftat att personer i samband med migrationskontrollåtgärder kan anses vara berövade sin frihet enligt artikel 5 i Europakonventionen. Detta gäller även personer som officiellt inte anses vara ”frihetsberövade” enligt nationell lagstiftning, men som placeras i anläggningar som betecknas som ”mottagnings-”, ”förvarings-” ”boende” eller ”utlänningsregistreringscenter”. Avgörande är arten av begränsningarna av deras

rörelsefrihet samt typen, varaktigheten, effekterna och genomförandet av den aktuella placeringen.⁹

233. Asylrättscentrum anser att utredningens förslag i den aktuella delen innebär att personer som befinner sig i gränsförfarandet sannolikt ska betraktas som frihetsberövade i den mening som avses i artikel 5 Europakonventionen, det vill säga att de befinner sig i de facto-förvar. Utredningen har i vart fall inte tydligt redogjort för varför så inte ska anses vara fallet. Asylrättscentrums bedömning grundas på de förhållandevis omfattande begränsningarna av rörelsefriheten som boende- och anmälningsskyldigheten medför, vilka har sin grund i artikel 9 i direktivet, samt de effekter som tillämpningen kan få. Detta gäller i synnerhet barn, som enligt förslaget också kommer att behöva uppfylla boende- och anmälningsskyldigheten, samt de allvarliga konsekvenser som följer om nämnda skyldighet inte uppfylls.
234. En sådan konsekvens är att en asylansökan kan anses vara implicit återkallad, vilket i princip kan medföra att den sökande inte har rätt att få sin asylansökan prövad i sak. Det är en mycket långtgående åtgärd med mycket stora konsekvenser som aktualiserar artikel 18 i EU-stadgan, rätten till asyl.
235. En skillnad i förhållande till personer som inte befinner sig i gränsförfarandet och åläggs en boende- och anmälningsskyldighet är att det, vad gäller personer som befinner sig i gränsförfarandet, inte kommer fattas individuella, och därmed överklagbara, beslut. Att boende- och anmälningsskyldigheten kommer att tillämpas generellt för personer i gränsförfarandet förstärker, enligt Asylrättscentrums mening, de negativa effekterna och upplevelsen av ett frihetsberövande, eftersom det inte kommer finnas tillräckligt utrymme för individuell hänsyn.
236. Eftersom det sannolikt är fråga om ett frihetsberövande enligt artikel 5 innebär den föreslagna ordningen, då det inte kommer finnas möjlighet att överklaga, att kraven på möjlighet till rättslig prövning som följer av artikel 5 Europakonventionen inte kommer att tillgodoses. Sverige riskerar därför att, i de aktuella situationerna, kränka artikel 5 genom bristen på möjlighet till domstolsprövning.
237. Asylrättscentrum anser vidare att förslaget om att införa en generell rörelsebegränsning för personer som befinner sig i gränsförfarandet, i enlighet med vad som anges i artikel 54 i asylprocedurförordningen, inte är förenligt med artikel 9 i mottagandedirektivet. Det går därför inte att införa en sådan ordning som utredningen föreslår. Av artikel 9 i direktivet framgår att det ska fattas individuella beslut om begränsning av rörelsefrihet (som enligt Mottagandeutredningen kallas boende- och anmälningsskyldighet) och att dessa ska gå att överklaga. Utredningens förslag, att det ska fattas individuella – men samtidigt generella – beslut, som inte ska gå att överklaga, går inte att förena med artikel 9 i direktivet. Det gäller även med beaktande av vad som anges i asylprocedurförordningen.

⁹ Abdolkhani och Karimnia mot Turkiet, 30471/08, 22 september 2009, p. 125-127; Amuur mot Frankrike, 19776/92, 25 juni 1996, p. 43; Riad och Idiab mot Belgien, 29787/03 och 29810/03, 24 januari 2008, p. 68.

238. Vidare anges uttryckligen i artikel 29 i direktivet att beslut enligt artikel 9 ska gå att överklaga, om de påverkar sökande individuellt. Asylrättscentrum anser, till skillnad mot utredningen (s. 811), att ett beslut om begränsning av rörelsefrihet påverkar sökande individuellt även om de har sin grund i en skyldighet för medlemsstaterna att fatta ett sådant beslut gällande personer som befinner sig i gränsförfarandet. Det bör därför, i vart fall, gå att överklaga ett sådant beslut.
239. Asylrättscentrum anser att det, om utredningens förslag var förenligt med direktivet, skulle ha framgått av de aktuella bestämmelserna att det för personer som befinner sig i gränsförfarandet ska föreligga en rörelsebegränsning. Det kan noteras att den juridiska fiktionen om icke-inrest, vid gränsförfarandet, har införts som en ny förvarsgrund i direktivet (artikel 10.4 d). Motsvarande bestämmelse borde ha införts i artikel 9 om detsamma skulle gälla enligt den artikeln. Så är dock inte fallet, utan det fastställs i artikel 9 att begränsningar av rörelsefriheten får införas av hänsyn till allmän ordning eller när det föreligger avvikanderisk. Den juridiska fiktionen om icke-inrest utgör därmed inte grund för att ålägga sökande begränsningar enligt artikel 9 i direktivet.
240. Asylrättscentrum anser vidare att det är fråga om en begränsning av rörelsefriheten som sannolikt kan vara otillåten enligt artikel 2 i Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll.
241. Såsom Asylrättscentrum framhåll i sitt yttrande över Mottagandelagen (p. 26) visar Mottagandeutredningen i sin redogörelse för internationell praxis på få avgöranden från Europadomstolen som avser asylsökandes rörelsefrihet. De avgöranden som finns är inte jämförliga med den situation, med en generell närvarokontroll och områdesbegränsning, som enligt Mottagandeutredningens förslag kommer att gälla för asylsökande i Sverige i framtiden. Det är därför svårt att dra säkra slutsatser om den föreslagna ordningen (för asylsökande) utgör nödvändiga och proportionella begränsningar av rätten till rörelsefrihet som den kommer till uttryck i artikel 2 i Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll. Asylrättscentrum anser, i yttrandet över Mottagandelagen, att det i sig bör påkalla försiktighet gällande att införa generella inskränkningar av det slag som Mottagandeutredningen förordar.
242. Detsamma görs gällande avseende personer i gränsförfarandet. I den situationen tillkommer dock de konsekvenser som det kan få att en person inte följer den individuella boende- och anmälningsskyldigheten, exempelvis att en ansökan anses implicit återkallad. Den konsekvensen måste anses på ett genomgripande sätt förstärka den enskildes upplevelse av att ha en kraftigt begränsad rörelsefriheten. Att ålägga alla i gränsförfarandet en sådan begränsning av rörelsefriheten som föreslås innebär sannolikt en ordning som står i strid med artikel 2 i Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll.

Allmän ordning och avvikanderisk (11.4.7)

243. Asylrättscentrum avstyrker förslaget om att i bestämmelsen i 1 kap. 15 § utlänningslagen införa möjlighet att ta hänsyn till om en ansökan om nekats prövning eller avslagits som uppenbart ogrundad.
244. Asylrättscentrum anser att förslaget medför en vidgning av begreppet avvikanderisk som medför att personer vars ansökan nekats prövning eller vars ansökan avslagits som uppenbart ogrundad, på ett ej rättssäkert sätt, kan åläggas begränsningar av rörelsefrihet alternativt frihetsberövas.
245. Asylrättscentrum vill framhålla att tillämpningen av säkra länder vidgas betydligt genom asylprocedurförordningen, jämfört med vad som tidigare gällt i svensk rätt, och detsamma gäller bedömningen av vad som kan föranleda att en ansökan bedöms vara uppenbart ogrundad (artikel 42 i asylprocedurförordningen). I dessa fall kommer de sökande ofta vara i en påskyndad prövning. Att därtill öppna möjlighet för att begränsa den sökandes rörelsefrihet framstår som oproportionerligt.
246. Asylrättscentrum ser risk för att det inte kommer bli individuell prövning, utan att det i praktiken blir en slags presumption för att det föreligger en avvikanderisk i dessa situationer.

Förvar (11.4.8)

247. Asylrättscentrum avstyrker förslaget att ett barn ska få ställas under uppsikt eller tas i förvar under den tid barnet har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande om det är nödvändigt som ett led i gränsförfarandet i enlighet med artikel 43 asylprocedurförordningen för att avgöra om barnet har rätt att resa in i Sverige, men som åtgärd i sista hand och under kortast möjliga tid.
248. Asylrättscentrum anser att barn och barnfamiljer inte bör vara i gränsförfarandet. Enligt Asylrättscentrum är det därtill oförenligt med principen om barnets bästa att sätta barn i förvar, vilket även framhållits i vårt remissyttrande över SOU 2025:16.¹⁰ Asylrättscentrum delar, för det fall det i lagstiftningen möjliggör att ta barn i förvar, den aktuella utredningens uppfattning att principerna om nödvändighet och proportionalitet, EU:s rättighetsstadga och barnkonventionen att regelverket måste säkerställa en mycket restriktiv tillämpning i praktiken (s. 833).
249. Asylrättscentrum anser att det inte bör införas bestämmelser som möjliggör att barn tas i förvar eller ställs under uppsikt inom ramen för gränsförfarandet (s. 835 f.). De betydande risker för rättighetskränkningar som följer av en utökad möjlighet att frihetsberöva barn utgör i sig tillräckliga skäl för att avstå från sådana bestämmelser, särskilt mot bakgrund av barns rättigheter enligt barnkonventionen. Därtill kan syftet med förslaget, att möjliggöra tillämpning av gränsförfarandet, inte anses väga så tungt

¹⁰ Asylrättscentrums remissvar gällande betänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16), 2 maj 2025.

att det motiverar så långtgående inskränkningar i barns rättigheter. Även om de sökande inte omfattas av gränsförfarandet finns det andra, mindre ingripande åtgärder att vidta för att motverka avvikande.

250. Detsamma gäller för ensamkommande barn. Det saknas skäl att möjliggöra att ensamkommande barn tas i förvar inom ramen för gränsförfarandet, såsom utredningen föreslår (s. 835 f.), även om åtgärden endast skulle kunna tillämpas i vissa begränsade fall. Asylrättscentrum bedömer att riskerna för kränkningar av barns rättigheter är alltför stora för att motivera en sådan ordning.
251. Asylrättscentrum anser att det är stor skillnad på att, inom ramen för ett gränsförfarande, hålla en person i förvar fyra veckor eller tolv veckor och att det inte är klart att det är proportionerligt att en tidsgräns för förvar inom gränsförfarandet om tolv veckor är förenlig med EU-stadgan och Europakonventionen, även med beaktande av artikel 43 i asylprocedurförordningen och EU-domstolens avgörande i mål C-924/19 PPU och C-925/19 PPU (EU:C:2020:367, punkterna 232–248) (s. 840 f.).
252. Vad gäller de förlängda tidsgränserna vill Asylrättscentrum upprepa sin inställning som uttryckts i remissyttrande gällande SOU 2025:16 och avstyrka att de nu ska gälla även i förhållande till personer som befinner sig i gränsförfarandet.
253. I likhet med vad som anfördes i nämnda remissyttrande efterfrågar Asylrättscentrum en analys av hur de olika tvångsmedel som möjliggörs i SOU 2024:86 och SOU 2025:16 förhåller sig till varandra.

Förvar av sökande med särskilda mottagandebehov (11.4.11)

254. Beträffande förvar av sökande med särskilda mottagandebehov vill Asylrättscentrum, ifrågasätta om gällande rätt verkligen uppfyller direktivet, vilket utredningen bedömer (s. 865). Att det finns rätt till hälso- och sjukvård, som inte kan anstå, beträffande vuxna, och att det i varje enskilt fall ska göras en proportionalitetsbedömning säkerställer inte, enligt Asylrättscentrums mening, att personer med särskilda mottagandebehov inte sätts i förvar när dessa behov inte kan tillgodoses.
255. Asylrättscentrum vill framhålla att det, enligt nu gällande lagstiftning, förekommer att personer inte får särskilda mottagandebehov tillgodosedda när de är förvarstagna. Direktivet har förstärkt rättigheterna i det aktuella avseendet varför det kan ifrågasättas om nuvarande lagstiftningen kommer få det resultat som direktivet föreskriver.
256. Asylrättscentrum ifrågasätter om frågan om förvar gällande personer med särskilda mottagandebehov har beaktats i tillräcklig utsträckning i utredningens arbete. Såvitt Asylrättscentrum kan bedöma har den varken behandlats av Försvarsutredningen eller av Mottagandeutredningen.

Materiella mottagningsvillkor samt hälso- och sjukvård (11.4.15)

257. Asylrättscentrum anser, till följd av införandet av den juridiska fiktionen om icke-inrest och den oklarhet som gäller begreppets innebörd, att utredningen tydligt borde ha uttalat att hälso- och sjukvårdslagen gäller i förhållande till personer som inte tillåts resa in. Detsamma gäller barns rätt till utbildning (jfr s. 871).
258. Utifrån det otydlighet som finns gällande betydelsen av det aktuella begreppet ska det framhållas att Sveriges konventionsåtaganden, enligt Asylrättscentrums bedömning, fullt ut gäller för personer som befinner sig i gränsförfarandet.
259. Vad gäller barnkonventionens tillämplighet vill Asylrättscentrum särskilt framhålla följande. I punkt 12 i barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 6 anges följande:
- "Staternas skyldigheter enligt konventionen gäller samtliga barn inom statens territorium och samtliga barn som omfattas av dess jurisdiktion (artikel 2). Staterna får inte begränsa sina skyldigheter på ett godtyckligt eller ensidigt sätt genom att utesluta vissa zoner eller områden från statens territorium eller genom att, helt eller delvis, utesluta vissa zoner eller områden från statens jurisdiktion. Dessutom gäller staternas skyldigheter inom statens gränser, inklusive för de barn som kommer att omfattas av statens jurisdiktion i samband med att de försöker ta sig in på landets territorium. Därför begränsas inte de rättigheter som anges i konventionen till enbart barn som är medborgare i en konventionsstat utan måste, om inget annat föreskrivs i konventionen, gälla för samtliga barn - inklusive asylsökande barn, flyktingbarn och migrerande barn - oavsett nationalitet, immigrationsstatus och eventuell statslöshet."

Kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde (11.4.20)

260. Asylrättscentrum ifrågasätter om rätten till rättslig rådgivning och biträde i artikel 29 i direktivet är uppfylld genom gällande rätt i situationer när det inte har förordnats ett offentligt biträde eller ett förordnat biträde entledigas av domstol.
261. Utredningen gör den bedömningen mot bakgrund av att rättslig rådgivning enligt rättshjälpslagen då finns att tillgå (s. 943). I och med de begränsningar av sökandes rättigheter som möjliggörs genom förslaget, exempelvis närvarokontroller, områdesbegränsningar och boende- och anmälningsskyldighet, torde behovet av rättsligt bistånd och biträde vid överklagande bli större än vad som tidigare varit fallet.
262. Det finns också, enligt Asylrättscentrums mening, risk för att offentligt biträde kommer att uteslutas av domstol i fler fall, till följd av det utökade tillämpningsområdet för särskilda förfaranden och konceptet säkra länder. I dessa fall kommer det ofta råda presumtion för avslag varför domstol sannolikt kommer bedöma att det inte föreligger rimliga utsikter till framgång med överklagandet, varför offentligt biträde kan komma att uteslutas i många ärenden.
263. Mot den bakgrunden uppkommer fråga om direktivets krav på rättsligt bistånd och biträde kommer uppfyllas genom gällande rätt. I synnerhet anser Asylrättscentrum att

det kan ifrågasättas om praxis gällande beviljande av rättshjälp säkerställer att artikel 29 i direktivet får effektivt genomslag. För att den som inte är bosatt i Sverige ska beviljas rättshjälp krävs att det föreligger särskilda skäl, vilket är ett krav som enligt praxis ska tolkas restriktivt (12 § rättshjälpslagen [1996:1619] och Arvill och Renfors, Rättshjälpslagen och annan lagstiftning om rättsligt bistånd, kommentaren till 12 § rättshjälpslagen, 27 juni 2025, version 4A, JUNO). Asylrättscentrum anser därför att det går att ifrågasätta om artikel 29 i direktivet är genomförd i svensk rätt.

Avslutande kommentarer

264. Avslutningsvis kan konstateras att Asylrättscentrum avstyrker nära samtliga förslag om att gå längre än vad som är nödvändigt enligt EU-rätten i den här och flera andra utredningar kopplade till implementeringen av EU:s migrations- och asylpakt.
265. Som framgår ovan omöjliggör den beviljade remisstiden en fullständig analys av de omfattande förslagen och dess konsekvenser för asylsökande. Utöver vad som ovan anförts vill Asylrättscentrum därmed notera att flera förslag i utredningen föranleder behov av vidare utredning som till följd av tidsbrist inte varit möjligt att genomföra.
266. Asylrättscentrum vill understryka att vissa brister som uppkommit inte kommer kunna läkas i tid för föreslagens ikraftträdande. Även om vissa klargöranden sker för att bemöta remissvarens frågor kommer sådana förtydliganden att ligga för nära i tid för tillämpare och civilsamhälle att på ett tryggt och förutsebart vis lägga om verksamhet och budget. Dessutom har tiden som tilldelats remissinstanserna inneburit att det inte funnits förutsättningar att identifiera samtliga frågor i behov av klargörande.
267. Det finns även skäl att ifrågasätta om beredningen uppfyller grundläggande krav på tillräcklighet och kvalitet i förhållande till skyddslagstiftning. Den föreslagna regleringen är inte tillräcklig för att säkerställa efterlevnad av Sveriges internationella åtaganden eller för att garantera ett rättighetsskydd som minst motsvarar EU:s miniminivå.
268. Med mindre än ett halvår kvar till implementering föranleder de här bristerna oss att särskilt påminna om att godtycke genom vaga, otillräckliga och svårtydda förarbeten inom det nya migration- och asylsystem riskerar leda till kränkningar av enskilda rätt till liv, skydd mot tortyr och frihet från godtyckligt frihetsberövande.

Detta remissvar har beretts av jurist Anna-Pia Beier, Elias Nygren, Karl Nilsson, Saloa Rubil och Sofia Rönnow Pessah.

Mita Holmer, Generalsekreterare
7 januari 2025