

Dnr Ju2025/02509
Till: Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia:
ju.L7@regeringskansliet.se

Svenska Röda Korsets yttrande över Migrations- och asylpakten (Ds 2025:30)

Svenska Röda Korset har beretts tillfälle att lämna synpunkter på promemorian Migrations- och asylpakten, och vill med anledning av detta framföra följande.

Sammanfattning

- Svenska Röda Korset ser omfattande risker för rättssäkerhet, hälsa och grundläggande rättigheter i utredningens förslag.
- Utredningen utgår från EU:s miniminivåer och väljer ofta den mest restriktiva tolkningen, vilket riskerar att skapa ett fragmenterat och rättsosäkert system. Utredningen prioriterar anpassning till EU:s miniminivå framför funktionalitet, och flera förslag går längre än pakten - särskilt när det gäller gränsförfaranden - vilket ökar risken för långvariga frihetsinskränkningar.
- Konsekvensanalysen fokuserar främst på statliga och ekonomiska aspekter, utan att bedöma effekterna för skyddssökande och civilsamhället. Analysen av konsekvenser för barn, tortyröverlevare, personer med psykisk ohälsa är bristfällig, och screeningprocessen riskerar att missa deras sårbarhet vilket kan leda till att skyddsskäl inte beaktas och grundläggande rättigheter inte tillgodoses.
- Svenska Röda Korset rekommenderar att robusta rättssäkerhetsgarantier införs, att ansvarsfördelningen mellan myndigheter klargörs och att MR-institutet samt civilsamhället involveras i den oberoende övervakningsmekanismen.

Bakgrund

EU:s migrations- och asylpakt är ett omfattande regelverk vars syfte är att skapa ett gemensamt och harmoniserat system för asyl och migration inom EU. Regelverket omfattar fyra huvudområden: säkra yttre gränser, snabba och effektiva förfaranden, solidaritet och ansvarsfördelning mellan medlemsstater samt fördjupat samarbete med länder utanför EU. Pakten trädde i kraft den 11 juni 2024 och ska tillämpas fullt ut efter en tvåårig övergångsperiod. Pakten syftar till att ta itu med komplexiteten och de största bristerna i EU:s hantering av migration. Tyvärr ser vi dock att överenskommelsen riskerar att äventyra grundläggande rättigheter och rättssäkerheten för människor på flykt som söker skydd i Europa, vilket är mycket allvarligt.

Utredningens förslag syftar till att möjliggöra en effektiv och rättssäker tillämpning av rättsakterna, samtidigt som ett ansvarsfullt och restriktivt regelverk ska säkerställas i enlighet med EU-rättens miniminivå. Förslagen har remitterats med en oacceptabelt kort svarstid, trots det omfattande och komplexa underlaget. Detta försvårar en fullständig analys av rättsliga och praktiska konsekvenser och riskerar att leda till bristfälliga remissvar, vilket i sin tur försvagar beslutsunderlaget och strider mot grundlagens principer om rättssäkra lagstiftningsförfaranden.

Vårt yttrande är därför inte heltäckande utan fokuserar på ett urval av centrala frågor och principiella överväganden, med fokus på rättssäkerhet, efterlevnad av grundläggande rättigheter samt våra erfarenheter från våra olika verksamheter som ger stöd till asylsökande och andra migranter. Särskild tonvikt har lagts vid bestämmelserna i asylprocedurförordningen och screeningförordningen.

Svenska Röda Korsets utgångspunkter för yttrandet

Svenska Röda Korsets uppdrag är att förhindra och lindra mänskligt lidande, skydda liv och hälsa och att säkerställa respekt för varje människas värde. Inom ramen för det uppdraget arbetar vi bland annat för att internationell humanitär rätt, mänskliga rättigheter och humanitära värderingar och principer ska respekteras. Svenska Röda

Korset har under lång tid varit en central aktör och nära följt den svenska migrations- och asylnpolitiken likväl som utvecklingen på europeisk och global nivå. Genom vår närvaro i hela landet har vi byggt upp en spetskompetens och förmåga att identifiera behov för personer i behov av skydd och migranter i särskild utsatthet.

På nationell nivå utgår vår verksamhet främst från vår migrationsrådgivning, bemannad av jurister och rådgivare med omfattande och specialiserad kompetens. Vi erbjuder kvalificerad rådgivning kring familjeåterförening, asyl, förvar, socialrätt och stöd vid avslag och återvändande. Hit vänder sig både asylsökande och migranter samt aktörer som kommuner, vårdpersonal, offentliga biträden och frivilliga. Genom dessa kontakter samlar vi erfarenheter som stärker vårt evidensbaserade påverkansarbete. Inom hälsoområdet driver vi fem behandlingscenter för krigsskadade och torterade samt en vårdförmedling för papperslösa och andra migranter utanför det offentliga skydds nätet. Vi har även ett kompetenscenter för rehabilitering av tortyr- och krigsskadade tillsammans med Röda Korsets Högskola, som bedriver forskning om migrationens påverkan på psykisk hälsa.

Svenska Röda Korsets övergripande synpunkter på utredningens förslag

Avsaknad av helhetsperspektiv i utredningen

Vid genomgång av utredningen framstår det tydligt att förslagen i stor utsträckning utgår från miniminivåerna i EU:s regelverk, artikel för artikel. Det har inte gjorts någon analys utifrån ambitionen att skapa ett sammanhållet och fullständigt funktionellt system som säkerställer rättssäkerhet, effektivitet och långsiktig hållbarhet. Detta är oroväckande, eftersom ett system som endast uppfyller miniminivåer riskerar att leda till brister i praktisk tillämpning, ökade rättsliga osäkerheter och en fragmenterad ansvarsfördelning mellan berörda aktörer.

Vi anser således att utredningen bör kompletteras med en övergripande systemanalys som säkerställer att gränsförfarandet och relaterade processer fungerar som en integrerad

del av migrationshanteringen, med tydliga rutiner, ansvarsfördelning och garantier för rättssäkerhet.

Förslagets förenlighet med EU-rättens miniminivå

Utredningen har haft i uppdrag att, utöver att lämna förslag för tillämpning av rättsakterna, säkerställa att regelverket uppfyller EU-rättens miniminivå. Vi anser att utredningen i större utsträckning borde ha beaktat funktionalitet och praktisk tillämpning, snarare än att låta EU:s miniminivå vara den styrande inriktningen. Vi ser med oro på att utredningen genomgående väljer den mest restriktiva tolkningen av asylprocedurförordningens miniminivå och i flera avseenden går längre än vad paktens bestämmelser kräver, särskilt vad gäller gränsförfaranden, tredjelandsfrågor och begränsningar i rätten att stanna kvar under prövning. Vidare noterar vi att utredningen i vissa situationer väljer att avvika från miniminivån, exempelvis avseende vissa tidsfrister eller överklagandeprocesser, men att dessa avsteg uttryckligen motiveras utifrån statens perspektiv. Vi saknar motsvarande analys och resonemang om situationer där individens rättigheter skulle motivera liknande avsteg för att säkerställa en mer rättssäker asylprocess.

- *Säkra tredjeländer och säkra ursprungsländer*

Utredningen föreslår att Sverige både ska sänka tröskeln för vad som utgör anknytning till ett säkert tredjeland och införa nationella listor över säkra tredjeländer och säkra ursprungsländer utöver EU:s gemensamma ordning. Det innebär en tydlig förskjutning från nuvarande krav på en faktisk och meningsfull koppling, till att kortvarig vistelse eller transit kan räcka. Att samtidigt vidga tredjelandsanvändningen och skapa nationella listor, trots att EU-rätten inte kräver detta, skapar en betydande risk för avvísningar till länder där den enskilde saknar reell möjlighet att få skydd, och ökar risken för kedjeavvisningar och beslut i strid med non-refoulement.

- *Gränsförfarande*

Utredningen föreslår att gränsförfarandet ska tillämpas i alla fall där det är tillåtet och inte enbart de obligatoriska fallen, för att uppfylla målsättningen att svensk rätt så långt möjligt bör ligga på EU:s miniminivå. Det innebär att Sverige gör gränsförfarandet, som i EU-rätten är utformat som ett undantag, i stort sett till huvudregel i svensk

rättstillämpning. Förslaget saknar helt en proportionalitetsbedömning, barnrättsanalys och en genomgång av de betydande rättssäkerhetsrisker som ett utvidgat gränsförfarande medför. Förfarandet har i andra EU-länder visat sig vara resurskrävande, administrativt osäkert och i många fall problematiskt ur rättssäkerhetssynpunkt. Särskilt allvarligt är att förslaget inte undantar barnfamiljer när man väljer att tillämpa gränsförfarandet fullt ut. Det innebär att en mycket stor krets sökande riskerar att hamna i ett påskyndat förfarande vid gräns efter irreguljär inresa, med korta tidsfrister och svagare rättssäkerhetsgarantier än i den ordinarie asylprocessen. Sammantaget skapar detta ett system som är mer restriktivt, mer resurskrävande och mer rättsosäkert än vad asylprocedurförordningens miniminivå kräver.

Utredningen föreslår en undantagsregel om det föreligger exceptionella omständigheter som gör att gränsförfarandet inte bör tillämpas. Begreppet ”exceptionella omständigheter” saknas i EU-förordningen och är inte definierat i utredningen. Detta skapar risk för godtycklig tillämpning och bristande förutsebarhet. Undantag bör istället knytas till de specifika grunder som anges i förordningen.

- *Regler vid efterföljande ansökningar*

Vidare föreslås att Sverige ska utnyttja flera frivilliga möjligheter i asylprocedurförordningen att begränsa rätten att stanna kvar i landet vid efterföljande ansökningar och under överklagandeprocessen. Tillsammans med kraftigt förkortade överklagandefrister i gränsrelaterade ärenden innebär detta en reell risk att personer utvisas innan domstolen hunnit pröva deras sak. Detta undergräver rätten till ett effektivt rättsmedel och förstärker risken för beslut i strid med principen om non-refoulement.

Definition och tolkning av nya begrepp

- *”Legal fiktion av icke-inträde”*

Inom screeningförfarandet och gränsförfarandet införs en legal fiktion om att personer inte anses ha trätt in i landet trots att hen i praktiken befinner sig på svenskt territorium och under svensk jurisdiktion. För personer som har varit föremål för ett gränsförfarande och därefter övergått till ett återvändandegränsförfarande kvarstår den rättsliga fiktionen om att de inte har trätt in i landet under hela deras vistelse i Sverige, vilket innebär att

personer kan hållas i denna fiktion i upp till 24 veckor. Utöver de allvarliga frihetsinskränkningar och försvagade rättigheter för individen som aktualiseras skapar denna konstruktion även betydande oklarheter kring ansvarsfördelningen mellan myndigheter, särskilt för kommunerna. Av utredningen framgår att regionerna ska ansvara för hälsokontroller, akutsjukvård och nödvändig behandling vid sjukdomar. Däremot saknas en redogörelse av kommunernas ansvar i situationer där sociala insatser kan vara nödvändiga, exempelvis om ett barn far illa eller vid våld i nära relationer. Det är oklart om socialtjänsten kan ingripa i dessa fall och hur omhändertagande av barn ska hanteras inom ramen för gränsförfarandet.

Vi anser att begreppet behöver förtydligas, särskilt hur det ska tillämpas nationellt för att säkerställa att materiella skyddsbehov och barnets bästa får fullt genomslag, samt hur ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter ska klargöras. Detta är centralt för att undvika ett rättsligt vakuum där ansvarsfördelningen mellan myndigheter är otydlig, vilket kan leda till godtyckliga bedömningar och tolkningar. En sådan situation riskerar att grundläggande rättigheter inte säkerställs och att barn och vuxna i behov av stöd inte får det skydd de behöver. Behovet har redan aktualiserats vid de återvändandecenter som Migrationsverket driver, där socialtjänsten rapporterar omfattande utsatthet och ett stort behov av stöd, inte minst för barnfamiljer med exempelvis oklarheter kring vem som står för utredningskostnader vid orosanmälningar.

Definitionen av legal fiktion av icke-inträde innefattar även oklarheter kring frihetsberövande. Utredningen hänvisar till artikel 5 i Europakonventionen samt det fjärde tilläggsprotokollet för att motivera att gränsförfarandet inte ska bedömas som frihetsberövande. Argumentationen är problematisk. Den legala fiktionen om icke-inträde innebär i praktiken att personer hålls under utlänningskontroll med mycket begränsad rörelsefrihet. Detta väcker frågan om vi i realiteten skapar ett system med automatiskt de facto-förvar. Frågan är av stor rättslig betydelse. Utredningen bör därför analysera och redovisa riskerna för konventionsbrott och rättssäkerhetsproblem på ett mer grundligt sätt.

Förvar och begräsningar i rörelsefriheten

EU:s asyl- och migrationspakt innebär en betydande utökning av möjligheterna att begränsa rörelsefriheten och besluta om förvar, även för barn. Screeningförfordningen och asylprocedurförfordningen förutsätter att personer hålls tillgängliga vid gränsförfaranden, och utredningen föreslår nya grunder för uppsikt och förvar för tredjelandsmedborgare – både de som söker internationellt skydd och de som inte gör det. Individer kan även frihetsberövas enbart på grund av att deras ärende omfattas av Asyl- och migrationshanteringsförfordningen, vilket medför risk för långvariga frihetsinskränkningar i miljöer utan tillräckliga garantier för rättssäkerhet och psykisk hälsa.

Svenska Röda Korset ser med stor oro på dessa förändringar. Frihetsberövande är en mycket ingripande åtgärd och ska endast användas som en sista utväg, efter individuella och proportionerliga bedömningar och först när alla mindre ingripande alternativ har prövats. Barn får tas i förvar endast som en sista utväg och med hänsyn till barnets bästa. EU-kommissionen har tydligt framhållit att medlemsstaterna inte är skyldiga att använda förvar i screeningprocessen, och alternativ bör särskilt främjas.

Vi vill understryka att proportionalitetsprincipen måste tillämpas: en ingripande åtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet, och om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den väljas. Beslut om förvar ska alltid grundas på individuella bedömningar och kunna överklagas. Brister i proportionalitetsbedömningar har tidigare påtalats¹, där avvägningen mellan statens intresse och den enskildes rätt till frihet ofta saknas. Detta är särskilt allvarligt med tanke på de väl dokumenterade negativa effekterna av frihetsberövande på fysisk och psykisk hälsa, inklusive depression, ångest och PTSD, samt den särskilda skada som drabbar barn och andra sårbara grupper såsom tortyröverlevare och personer med trauma. Frihet ska vara norm. Förvar av migranter och flyktingar bör undvikas, och varje beslut måste respektera grundläggande rättigheter och individens värdighet.

Oberoende övervakningsmekanism

¹ [Bortom förvar - en undersökning om alternativ till förvar och effekterna av frihetsberövande](#); [Barn i förvar](#) och [Förvar under lupp](#)

Enligt screeningförfordningen och asylprocedurförfordningen ska en oberoende övervakningsmekanism tillhandhållas av varje medlemsstat för att säkerställa att förfaranden sker i enlighet med grundläggande rättigheter och att rätten till asyl inte inskränks. Vi saknar en analys av hur uppdraget kan delas mellan befintliga aktörer och ser detta som en betydande brist i utredningen. Utredningen anser att JO:s uppdrag och verksamhet uppfyller de krav som ställs på övervakningsmekanismen och föreslår inga författningsändringar. Utredningen redogör inte närmare för hur uppdraget övervakningsmekanism ska utformas eller vilka eventuella resurser eller ändringar i JO:s arbete som kan komma att påverkas utifrån de krav som stipuleras i förordningarna. Svenska Röda Korset anser att enbart en hänvisning till Justitieombudsmannen är inte tillräckligt eftersom JO:s nuvarande uppdrag, mandat och resurser är inte anpassade till den omfattande och kontinuerliga tillsyn som det nya systemet kräver. Utan att tillföra resurser, kompetens och tydliga processer riskerar övervakningen att bli bristfällig och i praktiken inte leva upp till EU-rättens krav. Detta skapar en strukturell risk för systematiska rättighetsbrister.

Utredningen brister i att analysera MR-institutets roll nämnvärt. Svenska Röda Korset anser att institutet bör ges möjlighet att delta i övervakningen av både screeningförfarandet och gränsförfarandet, i enlighet med de förordningar där MR-institutet nämns som en möjlig aktör för övervakningsmekanismen. Trots detta resonerar utredningen inte kring möjligheten att dela uppdraget med exempelvis JO, utan stänger dörren för en sådan lösning, vilket är beklagligt. Även om MR-institutet saknar mandat att hantera enskilda klagomål eller utöva tillsynsansvar, har institutet möjlighet att övervaka och rapportera, vilket skulle bidra till transparens och rättssäkerhet.

Civilsamhällets roll har inte heller beaktats nämnvärt av utredningen. Utredningen öppnar visserligen för att civilsamhället kan bjudas in, men formuleringar som att civilsamhällets arbete underlättas genom att hålla alla asylsökande samlade ger en missvisande och förenklad bild av vårt uppdrag. Civilsamhället kan bistå myndigheterna, exempelvis genom närvaro på boenden, men inte utöva myndighetsutövning. Vår medverkan bör i stället ses som ett sätt att stärka sårbarhetskontroller, bidra till transparens och säkerställa evidensbaserad uppföljning.

Oklarheten i Polismyndighetens föreslagna uppdrag

Utredningen föreslår att Polismyndigheten ska vara huvudansvarig screeningmyndighet vad gäller samtliga moment i screeningprocessen. Förslaget innebär att Polismyndigheten tilldelas ett väsentligt utökat ansvar för screening och initial hantering, medan Migrationsverket tar över först i nästa steg. Trots att utredningen pekar ut Polismyndigheten som ansvarig myndighet för screeningprocessen kvarstår betydande oklarheter i ansvarsfördelningen mellan myndigheterna. Analysen av ansvarsfördelningen är otillräcklig, särskilt avseende kompetens, utbildning, kapacitet samt barnrättslig och psykosocial kompetens. Vi anser att utan en tydlig reglering och en genomtänkt kapacitetsuppbyggnad finns en konkret risk för rättsosäkerhet i det praktiska genomförandet, där personer i utsatt ställning hanteras inom ramar och organisationskulturer som primärt är utformade för kontroll snarare än skydd. Mot bakgrund av att Polismyndighetens mandat och arbetsuppgifter utökas väsentligt krävs särskilda resursförstärkningar och omfattande utbildningsinsatser.

Sårbara grupperns särskilda behov och rättigheter

Utifrån vår expertis och långa erfarenhet av att ge stöd och rehabilitering till krigsskadade och tortyröverlevare, samt att säkerställa deras rätt till skydd, ser vi betydande utmaningar med den nya lagstiftningen. Särskilt problematiskt är identifieringen av skyddsbehov för dessa individer och möjligheten att tillgodose behov av vård och särskilt stöd i ett tidigt skede. Det är avgörande att dessa behov möts under hela processen – i screening, gränsförfarandet och asylprövning. Asylprocedurförordningen anger att om personer som är i behov av särskilda förfarandegarantier inte kan ges adekvat stöd inom ramen för ett påskyndat förfarande eller ett gränsförfarande, ska de undantas eller tas ur dessa förfaranden. Sverige bör därför tydligt definiera vad som avses med ”adekvat stöd” för att säkerställa en rättssäker och enhetlig tillämpning. Sårbara personer, såsom de som utsatts för människohandel eller svåra trauman under flykten, bör redan från början antas inte vara lämpade för snabbförfaranden och därmed inte placeras i gränsförfarandet eller automatiskt tas ur dessa förfaranden när deras behov av särskilda förfarandegarantier upptäckts.

- *Sårbarhetkontroll i screeningprocessen*

Vi ser betydande risker med screeningprocessen, särskilt att den skyndsamma hanteringen inte kommer att identifiera personer med särskilda behov, såsom tortyröverlevare. Enligt screeningförfordningen ska tredjelandsmedborgare som genomgår screening preliminärt bedömas av specialiserad och utbildad personal för att identifiera sårbarhet, statslöshet eller utsatthet för tortyr eller annan omänsklig behandling. Utredningen anger att denna kontroll ska ske inom några timmar vid gränsen, vilket är helt otillräckligt och riskerar att skyddsbehov förbises. För att uppfylla internationella åtaganden krävs ett robust system för att upptäcka sårbarhet och särskilda skyddsskäl, annars riskerar personer att placeras i gränsförfarandet trots att de inte borde vara där.

Sårbarhet kan inte bedömas på några timmar. Tillstånd som intellektuell funktionsnedsättning eller PTSD är komplexa och kan initialt framstå som vilseledande, vilket ökar risken för felaktig placering i gränsförfarandet. Detta innebär att personer med störst behov av stöd riskerar att hamna i en påskyndad process där de inte får möjlighet att förklara sina behov. Konsekvensen blir att just de som har svårast att föra sin egen talan drabbas hårdast.

Utredningen klargör inte att den inledande kontrollen är preliminär och att efterföljande bedömningar enligt asylprocedurförfordningen ska genomföras. Med tanke på de snäva tidsramarna och det påskyndade förfarandet är det av största vikt att tillämpningen sker ändamålsenligt och generöst, där misstänkta fall av sårbarhet ges företräde framför en restriktiv tolkning. Vi ser med oro på att inga kompletterande bestämmelser föreslås i nationell rätt, trots att sårbarhet kan ta sig många uttryck och kräver individuella bedömningar. Mot bakgrund av kontrollens avgörande betydelse för mottagningsvillkor och särskilda förfarandegarantier är det nödvändigt att bedömningar görs utifrån fastställda kriterier och av välutbildad, specialiserad personal. Att enbart hänvisa till Polismyndigheten för både genomförande och beslut är otillräckligt och skapar rättsosäkerhet, särskilt för personer vars sårbarhet inte är uppenbar. Detta riskerar felaktig placering och ofullständig prövning med risk för refolement.

- *Tillgång till hälso- och sjukvård för att stryka skyddsskäl*

I asylprocedurförordningen anges att personer vars ansökan prövas i gränsförfarandet enbart erbjuds grundläggande hälsokontroller. För att säkerställa en rättssäker prövning av asylansökningar måste det även finnas möjlighet att styrka sina asylskäl genom medicinska utredningar. Detta inkluderar tillgång till läkare med kompetens att utföra tortyrskadeutredningar samt bedömningar av psykisk ohälsa, såsom PTSD. Utan sådan tillgång riskerar viktiga omständigheter att inte beaktas i asylprövningen, vilket strider mot principen om en individuell och rättvis bedömning enligt EU-rätten och internationella konventioner.

Vi anser således att det bör införas tydliga krav på att dessa medicinska resurser finns tillgängliga inom gränsförfarandet, samt att ansvarsfördelningen mellan stat, region och eventuella externa aktörer klargörs.

Rättssäkerhetsgarantier

Vi ser betydande utmaningar och risker när det gäller att säkerställa en effektiv och rättssäker tillämpning av framför allt asylprocedurförordningen, samtidigt som ett ansvarsfullt och restriktivt regelverk upprätthålls i enlighet med EU-rättens miniminivå. Utöver de allvarliga brister och risker som gränsförfarandet i sig medför – inte minst den rättsliga osäkerheten och begränsningarna som följer av att betraktas som icke inrest – vill vi särskilt uppmärksamma följande:

- *Implicit återkallande av asylansökan och dess konsekvenser*

Utredningen föreslår en ordning där en asylansökan kan anses implicit återkallad i olika situationer, exempelvis om ansökan inte lämnas in inom föreskriven tid efter registrering. Även vid samarbetsvägran, såsom att inte lämna biometriska uppgifter, kan återkallande bli aktuellt. Dessa bestämmelser påverkar rätten till asyl på ett genomgripande sätt.

Detta utgör ett av de tydligaste stegen bort från en reell tillgång till asylprövning. Förslaget introducerar flera nya hinder för att nå en prövning i sak, vilket gör det avsevärt enklare att utvisa personer utan att deras skyddsskäl har prövats. Detta riskerar att stå i strid med grundläggande principer i internationell rätt och EU-rätten om rätten till en individuell och effektiv prövning.

- *Processuella begränsningar*

Utredningen föreslår att överklagande i vissa fall inte ska ha omedelbar suspensiv verkan, utan att den enskilde måste ansöka om detta inom sju dagar. Detta är en ny och problematisk ordning som riskerar att försvåra tillgången till en effektiv rättslig prövning. Därtill införs olika typer av överklagandefrister, vilket skapar förvirring och ökar risken för rättsförluster. Utmaningen förstärks av att rätten till offentligt biträde i första instans tas bort, vilket gör det svårt för den enskilde att tillvarata sina rättigheter.

Asylprocedurförordningen kräver inte att medlemsstaterna utesluter rätten till offentligt biträde vid överklagande, men utredningen föreslår att Sverige gör det. Rätten kan bland annat nekas om överklagandet bedöms sakna utsikter till framgång eller anses utgöra ”missbruk” av förfarandet. Rekvisitet är vagt och riskerar att drabba sårbara personer, exempelvis traumatiserade eller med funktionsnedsättning, vilket kan leda till att de förlorar möjligheten till effektiv prövning. Om sökanden tidigare bedömts ha ”vilselett” myndigheter och placerats i ett påskyndat förfarande, kan rätten till biträde även i överklagandet nekas – en form av dubbelbestraffning. Vi anser att Sverige bör avstå från denna möjlighet. Om begränsningar införs krävs tydliga garantier för att sårbara personer inte nekas biträde och att ”missbruk” definieras rättssäkert. Utredningen föreslår dessutom att rätten till biträde bortfaller vid återförvisning, vilket skapar allvarliga rättssäkerhetsproblem och advokatetiska dilemman. Vi anser att rätten till offentligt biträde bör säkerställas även vid återförvisning för en sammanhållen och rättssäker process.

Prövning i sak och nationella grunder för uppehållstillstånd

Utredningen föreslår att prövningen enligt asylprocedurförordningen begränsas till enbart internationellt skydd, vilket lämnar helt oklart hur Sverige avser att hantera humanitära skäl. Detta är särskilt allvarligt med tanke på Sveriges internationella och åtaganden, som i dag tillgodoses genom bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter (5 kap. 6 § utlänningslagen). Utredningens bedömning är att den svenska systematiken med en bredare prövningsram där även frågan om uppehållstillstånd på andra grunder prövas inom en och samma process svårligen kan upprätthållas när asylförfarandet i framtiden kommer att regleras direkt av asylprocedurförordningen. Vi anser således att det är nödvändigt att klargöra hur dessa nationella grunder ska prövas och säkerställa att de inte faller bort i det nya systemet.

Konsekvensanalys

Mot bakgrund av de omfattande reformer som EU:s asyl- och migrationspakt innebär, särskilt för asylsökande, anser vi att den hittills presenterade konsekvensanalysen är otillräcklig. De föreslagna förändringarna medför allvarliga konsekvenser för skyddsbehövande och innebär inskränkningar av grundläggande rättigheter. Analysen fokuserar nästintill uteslutande på statliga och ekonomiska aspekter och saknar en genomgång av reformernas faktiska påverkan på dem som berörs, det vill säga skyddssökande. Vidare saknas en djupare bedömning av civilsamhällets roll, trots att pakten i stor utsträckning hänvisar till dessa aktörer och förväntar att de täcker upp för statliga åtaganden som inte tillgodoses. En mer utförlig och evidensbaserad analys anser vi således är absolut nödvändig för att säkerställa att förslagen inte leder till ökad utsatthet, försämrad hälsa och rättsosäkerhet.

- *Ökad användning av tvångsåtgärder*

Vi ser särskilt allvarligt på att utredningen inte analyserat konsekvenserna av den utökade användning av tvångsåtgärder, särskilt de psykosociala effekterna av detta. Tvångsåtgärder som frihetsberövande, kroppsvisitation och begränsningar i rörelsefrihet är ingripande och kan leda till allvarliga psykiska och fysiska konsekvenser, särskilt för personer som redan är traumatiserade. Utan tydliga rättssäkerhetsgarantier och effektiva kontrollmekanismer ökar risken för godtyckliga beslut och oproportionerliga inskränkningar. Detta kan i sin tur leda till ökad misstro mot myndigheter, försämrad hälsa och långsiktiga negativa effekter på integration och samhällsdeltagande. Att dessa konsekvenser inte analyseras är en allvarlig brist, särskilt eftersom tvångsåtgärder är bland de mest ingripande insatserna i rättssystemet.

- *Bristande analys av särskilt utsatta grupper*

Utredningen saknar en grundlig analys av konsekvenser för barn, HBTQI-personer, personer med psykisk eller fysisk ohälsa, tortyröverlevare och personer med funktionsnedsättningar. Detta är särskilt allvarligt med tanke på förslagets ingripande karaktär. Avsaknaden av en fullständig barnkonsekvensanalys är anmärkningsvärd, särskilt då flera förslag innebär allvarliga försämringar ur ett barnrättsperspektiv.

Utredningen konstaterar endast att förslagen inte strider mot barnkonventionen, utan att motivera detta. En bedömning av barnets bästa vid alla beslut som rör barn är nödvändig.

- ***Risk för ökad postmigratorisk stress***

Förslagen riskerar att skapa belastande omständigheter som leder till ökad postmigratorisk stress, vilken forskning visar har stor påverkan på psykisk hälsa. Mottagandefaktorer är minst lika avgörande som premigratoriska trauman för individens välbefinnande. Postmigratorisk stress kan medföra social isolering, försämrad språkinläring, sämre ekonomisk situation och ökat vårdbehov över tid, vilket påverkar individens möjligheter till integration och deltagande i samhället.

- ***Konsekvenser för rätten till hälso- och sjukvård***

Utredningen saknar analys av hur förslagen påverkar tillgången till hälso- och sjukvård, särskilt vid längre vistelser i förvar och gränsförandet. Redan idag finns brister i vårdtillgången, och om fler människor hålls i förvar under längre tid ökar behovet av både fysisk och psykisk vård.

- ***Konsekvenser för civilsamhället***

Begränsningen av kostnadsfri rättslig rådgivning till vissa skeden lämnar asylsökande utan tillräckligt stöd under stora delar av processen. Detta skapar ett tomrum som civilsamhället förväntas fylla, vilket riskerar att lägga en oproportionerlig börda på ideella aktörer och samtidigt äventyra rättssäkerheten för de mest utsatta. Konsekvenserna av detta behöver analyseras mer djupgående ut flera perspektiv.

SVENSKA RÖDA KORSET

Ulrika Modéer

Generalsekreterare