

Stockholm, 17 mars 2026

Till:
Justitiedepartementet
Enheten för nationella
migrationsfrågor
ju.remissvar@regeringskansliet.se
Ju.L5@regeringskansliet.se

Asylrättscentrums remissvar gällande SOU 2025:119, *Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel*

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.

1. Asylrättscentrum har beretts möjlighet att lämna kommentarer och synpunkter på de förslag som lämnas i betänkandet av Utredningen om genomförande av ändringar av människohandelsdirektivet, SOU 2025:119, *Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel*.

2. Utredningen har haft i uppdrag att analysera och föreslå vilka författningsändringar och andra åtgärder som krävs i syfte att anpassa svensk rätt till det EU-direktiv om ändring av människohandelsdirektivet som antogs den 14 juli 2024. Även om det framgår att utredningen har haft samråd med Utredningen om anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt, har lagstiftning och andra förhållanden endast beaktats fram till och med oktober 2025.

3. Asylrättscentrum kommer att avgränsa vårt yttrande till mer övergripande synpunkter på utredningens förslag gällande anpassningar påkallade av ändringar till människohandelsdirektivet, och inte minst givet utredningens begränsning enligt ovan, fokusera på att lyfta frågor som bedöms vara särskilt angelägna relaterade till genomförandet av EU:s migrations- och asylpakt.

4. Utredningen om anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt kommer fortsättningsvis att benämnas Pakten-utredningen, för att undvika missförstånd. Ändringar av människohandelsdirektivet, EU:s ändringsdirektiv (2024/1712) kommer fortsättningsvis att benämnas ändringsdirektivet, eller direktivet. Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel kommer att benämnas Europarådets konvention.

Asylrättscentrum försvarar asylrätten och stärker rättssäkerheten för människor på flykt!

Övergripande kommentarer

5. På ett övergripande plan tillstyrker Asylrättscentrum utredningens förslag med vissa medskick. Vi tillstyrker förslaget om ändringar i människohandelsbestämmelsen mot bakgrund av att förutsättningarna för fler fällande domar för människohandel bedöms öka. Asylrättscentrum tillstyrker även förslaget om att införa en ny lag om olaga tjänsteutnyttjande, för att motverka efterfrågan på tjänster på människohandel.

6. Asylrättscentrum tillstyrker förslaget om att Institutet för mänskliga rättigheter får rollen som oberoende organ att följa upp och övervaka arbetet mot människohandel och att uppdraget till Institutet för mänskliga rättigheter omfattar både människohandelsdirektivet och Europarådets konvention.

7. Vi är positiva till att åtgärder vidtas för att stärka offentliga aktörers samordning för att förebygga och bekämpa människohandel, bland annat genom att Jämställdhetsmyndigheten ges i uppgift att vara nationell samordnare mot människohandel.

8. Vi välkomnar att Socialstyrelsen ges i uppdrag att, i samråd med Jämställdhetsmyndigheten, ta fram ytterligare stödmaterial samt vidta kunskapshöjande åtgärder för att förbättra den svenska varianten av en vidarelussningsmekanism, Manualen vid misstanke om människohandel, (Manualen) och dess genomslag på kommunal och regional nivå.

9. Mot bakgrund av vad som framkommer i utredningen gällande den kritik som riktats mot Sverige, och beskrivningen av den bristfälliga och inkonsekventa användningen av Manualen, anser vi att det är tveksamt om utredningens förslag uppfyller det krav på rättslig formalisering av vidarelussningsmekanismerna som direktivet uppställer.

10. Ansvaret för att berörda myndigheter och aktörer tillämpar Manualen, och tar fram riktlinjer för sitt arbete mot människohandel samt följer upp hur ärenden hanteras, bör enligt vår mening åtminstone tydligt formuleras som en instruktion.

11. Asylrättscentrum tillstyrker förslaget att ge Socialstyrelsen i uppdrag att kartlägga om tillgången till boendeinsatser (inklusive skyddat boende) för målgruppen är ändamålsenlig samt undersöka omfattningen och typen av boendeinsatser som tillhandahålls till offer för människohandel.

12. Kartläggningen måste även ha som syfte att åtgärder vidtas om det framkommer att tillgången till boenden inte motsvarar behoven i tillräcklig utsträckning. Kartläggningen bör dock inte begränsas till endast boendeinsatser inom ramen för socialnämndernas ansvarsområden, utan även omfatta boenden som tillhandahålls av Migrationsverket.

Asylrättscentrums synpunkter på förslag om implementering av EU:s migrations- och asylpakt

13. Våra kommentarer kommer i övrigt att avgränsas till frågor som rör ansökan om internationellt skydd och angränsande frågor mot bakgrund av implementeringen av EU:s migrations- och asylpakt.

14. Beträffande internationellt skydd innehåller skälen till ändringsdirektivet även allmänna skrivningar med innebörden att medlemsstaterna vid asylförfaranden bör beakta den särskilt utsatta situationen för de offer för människohandel som kan vara i behov av internationellt skydd genom att i tillämpliga fall tillämpa särskilda förfarandegarantier samt beakta särskilda mottagningsbehov. Utredningen hänvisar till att dessa frågor förväntas fångas upp och belysas i Utredningen om anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt.

15. Asylrättscentrum lämnade en utförlig redogörelse för våra kommentarer och synpunkter rörande förslaget till den nationella implementeringen av EU:s migrations- och asylpakt i vårt remissvar,¹ varmed vi inte avser att upprepa dessa. Vi hänvisar i tillämpliga delar till detta remissvar.

16. En kortare sammanfattning av våra synpunkter är dock befogat även i detta yttrande. Vi kommer därefter att lämna våra synpunkter av särskild relevans för målgruppen offer för människohandel, och lyfta de frågor vi ser av särskild vikt, relaterade till de föreslagna förändringarna i och med implementeringen av EU:s asylpakt.

17. Asylrättscentrum avstyrkte i stora delar utredningens förslag till nationell implementering av EU:s migrations- och asylpakt, då underlaget i centrala delar bedöms som otillräckligt. Vi anser att endast de delar som är absolut nödvändiga enligt EU-rätten bör genomföras i nuläget, medan övriga systemförändringar bör föregås av ytterligare beredning och en samlad konsekvensanalys. Utan detta finns en betydande risk för rättssäkerhetsbrister och bristande efterlevnad av Sveriges internationella åtaganden.

18. Särskild kritik riktades mot förslagen om ändrad systematik i asylförfarandet, i införandet av screening- och gränsförfaranden, införandet av begränsningar av rätten att stanna kvar vid överklagande, den legala fiktionen om icke-inresa samt utökade möjligheter till rörelsebegränsning och frihetsberövande, inklusive av barn. Förslagen riskerar att leda till otillåtna frihetsberövanden och att särskilt utsatta grupper inte identifieras i de snabba och standardiserade förfarandena. Förslagen innebär sammantaget en betydande inskränkning av asylsökandes processuella rättigheter och medför en påtaglig risk för överträdelser av enskildas mänskliga rättigheter. Inte minst uttryckte vi i detta remissvar stark oro för konsekvenserna för särskilt utsatta asylsökande.

¹ Asylrättscentrums remissvar gällande promemorian Migrations- och Asylpakten (Ds 2025:30, volym 1 och 2, tillgängligt här: [Asylrättscentrums-remissvar-Ds-2025-30-Migrations-och-asylpakten.pdf](#)).

19. Asylrättscentrum riktade även kritik mot hur lagstiftningsarbetet för implementeringen av EU:s migrations- och asylpakt bedrivits, genom parallella utredningar och med mycket kort remisstid, vilket försvårat en samlad analys av förslagets konsekvenser för enskildas rättigheter. Utan en fortsatt beredning med samlad helhetsanalys av hur de olika förslagen samverkar och påverkar enskildas rättigheter lämnas viktiga frågor obesvarade.

20. Det är återigen aktuellt att lyfta denna problematik, då förslag rörande straffrättsliga åtgärder har beröringspunkter med migrationsrätt och påverkar individens rättigheter, och eftersom även denna utredning hänvisar till att frågor förväntas fångas upp av Pakten-utredningen.

Utgångspunkt för vårt remissvar

21. En utgångspunkt för vårt remissvar är att människohandel drabbar kvinnor och flickor oproportionerligt, särskilt i migrationssammanhang där många kan söka internationellt skydd vid ankomsten till ett land. Asylmyndigheter blir därför ofta den första kontaktpunkten. Personer i asylprocessen, särskilt kvinnor och flickor, löper ökad risk att utsättas för människohandel på grund av osäker rättslig, ekonomisk och social situation. Utan anpassade mottagningsvillkor och riktade skyddsåtgärder riskerar asylsystemet att missa att identifiera och skydda överlevande. Att förstå sambandet mellan människohandel och asyl är därför avgörande för att säkerställa tillgång till rättigheter, inklusive internationellt skydd, genom ett välkoordinerat nationellt skydds- och hänvisningssystem.²

Ny systematik

22. EU:s migrations- och asylpakt innebär en omfattande omställning av asylprocessen, både inom Sverige och EU. Pakten består av ett antal synnerligen omfattande rättsakter som består av direkt bindande förordningar - samtidigt som nya förfaranden och en ny systematik införs.

23. En av Asylrättscentrums grundläggande invändningar, som framfördes i vårt remissvar på förslaget avseende anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt, 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. Det hade därför varit nödvändigt med en mer grundlig analys av vilka konsekvenser förslaget kan komma att få. Vi kommer att återkomma till detta nedan.

24. Genom ändringsdirektivet införs en ny artikel (11 a) som berör offer för människohandel som kan vara i behov av internationellt skydd. Enligt artikeln ska medlemsstaterna säkerställa komplementaritet och samordning mellan asylmyndigheterna och de myndigheter som deltar i arbetet mot människohandel.

² ECRE – A gender-sensitive approach to combating human trafficking and supporting asylum-seeking survivors in the EU, Policy note 48, 2025, s.1.

Samt att medlemsstaterna ska säkerställa att offer för människohandel kan utöva sin rätt att ansöka om internationellt skydd eller motsvarande nationell status, inbegripet när offret får hjälp, stöd och skydd som ett förmodat eller identifierat offer för människohandel.

25. Utredningen bedömer att införandet av artikel 11 a i direktivet utifrån nuvarande förhållanden inte kräver författningsändringar eller andra åtgärder, men att för det fall utredningen om anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt lämnar förslag som påverkar förutsättningarna för att söka uppehållstillstånd enligt vad som beskrivits ovan är viktigt att kraven i människohandelsdirektivet beaktas i den fortsatta beredningen.

26. I och med anpassningen till asylprocedurförordningen ³ renodlas förvisso asylprocessen och processramen för asyلفörfarandet begränsas till frågan om internationellt skydd. Upphållstillstånd på nationell grund faller därmed utanför förfarandet. Även om prövningsramen föreslås att ändras i och med implementeringen kvarstår dock paragrafen som reglerar möjligheten att beviljas uppehållstillstånd för betänketid och som bevisperson, 5 kap. 15 § utlänningslagen, som en nationell grund för uppehållstillstånd. Möjligheten att söka internationellt skydd och samtidigt beviljas uppehållstillstånd enligt denna paragraf kvarstår därmed. Dock har denna situation inte behandlats av Pakten-utredningen. Det behöver därmed belysas och tydliggöras i den fortsatta beredningen hur parallella spår kommer att hanteras inom paktens förfaranderegler i fråga om tidsfrister och beslut om återvändande. Se vidare våra kommentarer rörande prövningsramen under ***Prövningsramen är internationellt skydd.***

27. Det förutsätter dock att ett robust system för identifiering av offer för människohandel och samverkan mellan de myndigheter som deltar i arbetet mot människohandel finns på plats.

Regleringar i EU:s migrations- och asylpakt till skydd för identifiering av och stöd till offer för människohandel

28. Av såväl Europarådets konvention om bekämpande av människohandel som direktivet framgår staters skyldighet att identifiera offer för människohandel och för detta ändamål se till att behöriga myndigheter har utbildad och kvalificerad personal.

29. Regleringar i EU:s nya migrations- och asylpakt innehåller uttryckliga skyldigheter för stater att identifiera och erbjuda skydd och stöd till offer för människohandel i enlighet med dessa krav.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU

30. EU:s nya screeningförfordning⁴ är en central del i pakten. Screeningförfordningen inför ett obligatoriskt moment för preliminär sårbarhetskontroll vid ankomst. Inom ramen för detta förfarande ska det identifieras om en tredjelandsmedborgare kan vara statslös, sårbar, offer för tortyr eller människohandel, eller ha särskilda behov enligt relevanta EU-akter.⁵ Enligt artikel 8 ska personalen ha särskild utbildning i att upptäcka och hantera utsatta personer, till exempel ensamkommande barn och offer för människohandel. Misstankar ska dokumenteras i ett standardiserat formulär så att informationen följer individen genom asyl- och återvändandeförfaranden. I fråga om sänkningen av åldersgränsen för biometri till sex år motiveras den, bland annat, med att underlätta identifiering av barn som utsatts för människohandel. Asylprocedurförfordningen uppställer som krav att personal som genomför intervjuer har kunskap om människohandel för att undvika sekundär viktisering, och definierar dessa personer som sökande med särskilda förfarandegarantier.

31. Krav som ställs på exempelvis boenden och specialiserad vård i Europarådets konvention och direktivet återspeglas i regleringen rörande mottagandet. Det omarbetade mottagandedirektivet⁶ definierar offer för människohandel som personer med särskilda mottagandebeständ och ålägger medlemsstaterna att tillhandahålla nödvändig medicinsk och psykologisk behandling samt rehabilitering så snart beständen identifierats.

32. Både Europarådets konvention och direktivet framhåller att barnets bästa alltid ska prioriteras, särskilt vid risk för människohandel.

33. Inom ramen för paktens förfaranden framgår skyldigheter för medlemsstaterna att beakta barnets bästa, utse en företrädare och särskilt beakta säkerhets- och trygghetshänsyn om det finns risk för att barnet är ett offer för människohandel. Ensamkommande barn som identifierats som offer ska omedelbart få en företrädare som bistår dem genom samtliga rättsliga förfaranden.⁷

34. Det finns därmed tydliga regleringar inom det rättsliga regelverket i EU-pakten som syftar till att säkerställa att offer för människohandel identifieras och får det stöd och skydd de har behov av och rätt till.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1356 av den 14 maj 2024 om införande av screening av tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna och om ändring av förordningarna (EG) nr 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/817.

⁵ Återvändandedirektivet, artikel 25 i det nya omarbetade mottagandedirektivet och artikel 20 i asylprocedurförfordningen.

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1346 av den 14 maj 2024 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd

⁷ Asylrättscentrum hänvisar dock i sammanhanget till de synpunkter och farhågor rörande rättssäkerhetsgarantier för barn generellt som vi framförde i vårt remissvar angående anpassningen till EU-pakten.

Risker i och med genomförandet av EU:s migrations- och asylpakt

35. Asylrättscentrum identifierar dock att det finns flera glapp och risker i skärningspunkten mellan EU:s nya migrations- och asylpakt, Europarådets konvention och direktivet, i såväl otillräcklig lagstiftning som i den praktiska tillämpningen.

36. Dessa risker rör framförallt de snabba förfarandena och de korta tidsfristerna, det standardiserade förfarandet samt utmaningar vid identifiering i screeningförfarandet, inskränkningar i rättssäkerhetsgarantier som riskerar att drabba särskilt sårbara sökande kraftigast och bristande stöd och skydd.

37. EU-pakten inför ett obligatoriskt gränsförfarande som blir centrala i asyl- och återvändandeprocessen,⁸ samt olika påskyndade förfaranden, tillsammans med utökade kontroll- och tvångsåtgärder, inklusive ökade möjligheter till förvar och avvisning utan materiell prövning av asylskälen. I gränsförfarandet tillämpas en så kallad fiktion om nekad inresa, vilket innebär att den sökande hålls vid gränsen utan att formellt anses ha rest in i landet. Förfarandet ska göra det möjligt att snabbt bedöma om ansökningar är ogrundade och kommer bland annat tillämpas när en sökande anses ha lämnat falska eller osannolika uppgifter till stöd för sitt skyddsbehov eller förstört handlingar, utgör ett hot mot allmän ordning eller kommer från ett land med en bifallsprocent på 20 % eller lägre.

38. Asylrättscentrum har i vårt remissvar på förslag avseende anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt riktat stark kritik mot gränsförfaranden och avstyrkt att de ska kunna tillämpas i fler situationer än de obligatoriska, särskilt då även personer med särskilda behov kan omfattas. Vi har även avstyrkt förslag som möjliggör uppsikt eller förvar av barn samt ifrågasatt om regelverket kring förvar av personer med särskilda mottagandebehov uppfyller direktivets krav.

39. Resultatet av screeningförfarandet avgör vilket förfarande en person hänvisas till. Om personen inte ansöker om internationellt skydd hanteras ärendet i ett återvändandeförfarande. Även i det ordinarie asyلفörfarandet kan ärenden handläggas i påskyndat förfarande, till exempel vid illegal vistelse, motstridiga uppgifter, falska eller förstörda dokument eller om sökanden kommer från ett säkert ursprungsland eller ett land med låg bifallsprocent.

40. De nya reglerna introducerar även begreppet implicit återkallad ansökan, om den sökande exempelvis inte har lämnat in sin ansökan, vägrar att samarbeta genom att lämna information eller biometrisk uppgifter, vägrar svara på frågor under intervjun, eller inte fullgör anmälningsskyldigheter.

Screening- och gränsförfarande

41. Utredningen redovisar i sitt betänkande utförligt för den kritik som har riktats mot Sverige, bland annat av den övervakningsmekanism som övervakar tillämpningen av Europarådets konvention. Denna övervakningsmekanism består av Group of Experts

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning 2024/1349 av den 14 maj 2024 om inrättande av ett gränsförfarande för återvändande och om ändring av förordning 2021/1148.

on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) och partskommittén. Den senaste rapporten av GRETA rörande Sverige publicerades i oktober 2023.⁹ Baserat på vad som framkommit i rapporten har partskommittén den 15 december 2023 antagit bindande rekommendationer riktade till Sverige.¹⁰ I dessa lyfts vissa av GRETA:s förslag särskilt och rekommenderas för omedelbart åtgärdande, men genom en hänvisning rekommenderas Sverige att vidta åtgärder även i förhållande till övriga förslag som förts fram i rapporten. Mot bakgrund av att alla GRETA:s förslag på så vis omfattas av rekommendationerna gör utredningen i betänkandet inte någon skillnad på hur de har värderats av partskommittén.¹¹

42. Utredningen redovisar att det förekommer att personer som är utsatta för prostitution och sexuell exploatering och arbetsexploatering avvisas från Sverige utan att först identifieras och erbjudas stöd, och att GRETA har riktat kritik mot Sverige i det avseendet.¹²

43. Utredningen framhåller att det inom ramen för deras uppdrag inte varit möjligt att ta ställning till vad screeningprocessen kan tänkas få för konsekvenser för människohandelsoffers tillgång till skydd och stöd eller vilka praktiska konsekvenser det kan tänkas få för möjligheten att identifiera misstänkta offer.

44. Asylrättscentrum befarar att risken att personer avvisas eller utvisas utan att de identifierats som offer för människohandel kvarstår, och att den till och med riskerar att öka. Detta genom introducerandet av gränsförfaranden och de korta tidsfristerna som gäller vid gränsförfaranden. Om en ansökan om internationellt skydd avslås i ett gränsförfarande överförs personen till ett gränsförfarande för återvändande som får pågå i högst 12 veckor. Regelverket innebär att personer som saknar rätt att vistas i EU förväntas återvända inom denna tidsram. Om ett ärende hanteras i gränsförfarandet kan det bli svårt för personen att lämna det förfarandet, och personer med särskilda behov riskerar att inte få sina rättigheter tillgodosedda.

45. Även om ett ärende inte hanteras i ett gränsförfarande införs utökade möjligheter till förvarstagande och att avvisa en ansökan om internationellt skydd utan materiell prövning, samtidigt som viktiga rättssäkerhetsgarantier begränsas ifråga om tillgång till effektivt rättsmedel och rättsligt stöd.

46. Screeningprocessen ska ske mycket snabbt, där screeningen vid de yttre gränserna har en strikt tidsfrist på sju dagar. Enligt vad Asylrättscentrum erfar är ambitionen att screeningförfarandet ska avslutas på betydligt kortare tid än så.

47. Inom ramen för screeningförfarandet kommer Polismyndigheten ha ansvaret för att genomföra en säkerhets- och identitetskontroll. Det ska även genomföras en preliminär sårbarhetskontroll och en hälsokontroll.

⁹ GRETA, Evaluation report, Sweden, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings (2023).

¹⁰ Recommendation CP/Rec(2023)11 on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden, adopted at the 33rd meeting of the Committee of the Parties on 15 December 2023.

¹¹ Betänkandet, s.59.

¹² Betänkandet, s.323 ff.

Hälsokontrollens syfte beskrivs i Pakten-utredningen som primärt vara att identifiera behov av vård eller isolering på grund av risk för folkhälsan.

48. Utredningen konstaterar att för offer för människohandel som kommer från andra länder kan beslut om exempelvis återkallelse av tillstånd, avvisning eller utvisning eller tagande i förvar bli aktuella. Utredningen hänvisar till att dessa bestämmelser är fakultativa och att behöriga myndigheter därmed får anses ha befogenhet att kunna avstå från att fatta beslut på det sätt som krävs enligt direktivet. Utredningen föreslår inga författningsändringar eller andra åtgärder.

49. Asylrättscentrum önskar sammanhanget lyfta vikten av att potentiella offer för människohandel inte straffas för migrationsrättsliga överträdelser såsom illegal vistelse, och att undantag därmed tillämpas i fråga om gränsförfarande och förvarstagande. Samt inte minst att personer inte avvisas från Sverige utan att det har utretts om de kan vara offer för människohandel. Detta för att nå förenlighet med ändringsdirektivets artikel 8 men även för att Sverige ska respektera internationella åtaganden samt beakta förbudet mot refolement och risken för kedjerefolement.

50. Vid säkerhetskontrollen genomförs även slagningar i relevanta databaser. Asylrättscentrum önskar framhålla att en eventuell träff i brottsregister i andra länder inte ska medföra att offer för människohandel, inklusive barn som kan ha exploaterats i brottslig verksamhet, hamnar i gränsförfarandet eller tas i förvar på grund av dessa träffar, utan att det har beaktats om personerna tvingats att begå brottsliga handlingar i egenskap av offer för människohandel och exploatering.¹³ Även detta för att uppnå förenlighet med ändringsdirektivets artikel 8.^{14 15}

51. Det noteras att begreppet "nationell säkerhet" saknar en tydlig definition i EU-rätten, vilket ger medlemsstaterna ett brett tolkningsutrymme som kan påverka rättssäkerheten vid förvarstagande och medföra att en person hanteras i gränsförfarandet.

52. Det introduceras dock att det under screeningförfarandet ska göras en preliminär sårbarhetsbedömning. Sårbarhetsbedömningen syftar till att utreda om personen i fråga befinner sig i en sårbar situation, har utsatts för tortyr eller har andra särskilda behov. Om det finns tecken på sårbarhet eller särskilda mottagande- eller förfarandebehov ska den berörda tredjelandsmedborgaren i god tid få lämpligt stöd

¹³ Se exempelvis rapport från European Data Protection Supervisor, Audit report on the European Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) tillgänglig här:https://www.edps.europa.eu/system/files/2023-09/23-09-06_executive-summary-europol-inspection-report_en.pdf.

¹⁴ När det gäller möjligheten att avstå från att lagföra människohandelsoffer för deras inblandning i olagliga aktiviteter menar GRETA att svenska myndigheter bör vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa att artikel 26 i konventionen efterlevs på ett fullgott sätt. Samt att säkerställa att alla negativa konsekvenser för offer för människohandel, såsom förvarstagande "any form of detention", inreseförbud eller dröjsmål i att söka uppehållstillstånd inte tillämpas.

GRETA, Evaluation report, Sweden, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings (2023), s. 27-28.

vid lämpliga anläggningar med hänsyn till vederbörandes fysiska och psykiska hälsa (artikel 12.4). De nationella barnskyddsmyndigheterna och de nationella myndigheter som ansvarar för att upptäcka och identifiera offer för människohandel eller liknande mekanismer ska också involveras i dessa kontroller vid behov.

53. Asylrättscentrums farhåga är att den initiala sårbarhetskontrollen framför allt kommer att uppmärksamma sårbarheter som är helt synliga. Att en person tidigt identifieras som en sökande i behov av särskilda förfarandegarantier, såsom exempelvis offer för människohandel, är av vikt för att personen får det stöd den behöver i processen, i fråga om anpassat boende efter behov, för vidarehänvisning och därmed även adekvat tillgång till vård och andra relevanta stödinsatser, och det har även betydelse för skyddsbedömningen.

54. Den kritik som förts fram av GRETA har bland annat rört det faktum att det inte funnits en aktör med formellt uppdrag att identifiera offer utan att identifiering fördelats på olika aktörer. Enligt Pakten-utredningens förslag ska både Migrationsverket och Polismyndigheten ansvara för sårbarhetskontroller inom screeningförfarandet, där Polismyndigheten är huvudansvarig screeningmyndighet. Polismyndigheten anses ha kompetens att identifiera signaler om sårbarhet, exempelvis om en person är offer för människohandel eller utsatt för våld, och bör därför genomföra sårbarhetskontroller för både asylsökande och andra tredjelandsmedborgare som genomgår screening. Samtidigt bedömer utredningen att det är ändamålsenligt att även Migrationsverket är screeningmyndighet med behörighet att utföra sårbarhetskontroller, särskilt när det gäller personer som söker internationellt skydd.

55. Hur det praktiska samarbetet mellan myndigheterna ska se ut i fråga om utförandet av de olika screeningmomenten bör enligt Pakten-utredningen lösas genom en dialog myndigheterna emellan. Hur screeningförfarandet rent praktiskt kommer att genomföras är därmed i nuläget oklart.

56. Att Migrationsverket i sitt remissvar gällande EU:s migrations- och asylpakt (Ds 2025:30) lyfter att vägledning om screeningförfarandet är bristande, och att det för myndigheten är oklart hur de förväntas agera i en situation där en utlänning kommer till myndighetens lokaler för att ansöka om internationellt skydd eller uppehållstillstånd utifrån det befintliga regelverket och utredningens förslag är naturligtvis djupt oroväckande.

57. Asylrättscentrum är positiva till att Jämställdhetsmyndigheten ges i uppgift att vara nationell samordnare mot människohandel. Vår farhåga rör dock de korta tidsramarna inom screeningförfarandet och den, i skrivande stund, oklara ansvarsfördelningen mellan Polismyndigheten och Migrationsverket.

58. Ett delat ansvar kan visserligen vara fördelaktigt i vissa avseenden, och ifråga om offer för människohandel kan samverkan vara avgörande. Ett delat ansvar kan dock innebära otydligt ansvar, och ytterst medföra risken att ingen tar ansvar.

59. Det är som Asylrättscentrum har framfört i vårt remissvar rörande förslag om anpassning till EU-pakten, angeläget att den oberoende övervakningsmekanismen,

andra tillsynsmyndigheter och civilsamhället har kunskap om vilken myndighet som ansvarar för vad i processen, för att kunna utkräva ansvar.

60. Utredningen redovisar för den kritik som har riktats mot den bristande identifieringen av offer för människohandel, inte minst vad gäller barn. Vi önskar därmed betona vikten av att den/de tjänsteperson/er som genomför sårbarhetskontrollen har genomgått utbildning för det uppdraget. Det kommer att krävas omfattande kompetenshöjande utbildningsinsatser för relevant personal, såsom polisen, Migrationsverkets personal och tolkar om exempelvis könsbaserat våld, trauma och indikationer på människohandel, med ett tydligt barnrättsperspektiv. Om detta inte säkerställs finns en risk att den personal som genomför sårbarhetskontroller inte har tillräcklig specialiserad utbildning för att upptäcka subtila tecken på människohandel, särskilt i tidspressade gränssituationer.

61. Utredningen framhåller att både Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har fått i uppdrag att förstärka arbetet mot människohandel och människoexploatering, i vilket ingår att myndigheterna ska förbättra både arbetsmetoder och personalens kunskap på området. Polismyndigheten ska även särskilt fokusera på att identifiera och stödja offer utifrån gällande rättigheter. Dessa uppdrag kan enligt utredningen ”förhoppningsvis bidra till att fler personer utsatta för människohandel identifieras och vid behov blir föremål för ansökningar om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen”.¹⁶

62. Asylrättscentrum noterar att dessa uppdrag ska redovisas först i oktober 2026, samtidigt som de nya förfarandena ska genomföras redan från den 12 juni. Vi ser med oro på hur detta kommer att hanteras mot bakgrund av de stora förändringar som kommer att ske inom mycket snar tid, inte minst på grund av de korta tidsfristerna.

63. Mot bakgrund av den allvarliga kritik som framförts, våra farhågor gällande det snabba förfarandet, inte minst i screeningförfarandet, och konsekvenser för den fortsatta hanteringen av ärendet, är det av yttersta vikt att tydliga rutiner och specialiserad personal finns på plats redan i juni när pakten börjar att gälla.

64. Även i det fortsatta asyلفörfarandet ställs krav på identifikation av sökande som är i behov av särskilda förfarandegarantier och att det säkerställs att dessa personer får det stöd de behöver.¹⁷ Sökande i behov av särskilda förfarandegarantier definieras 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.¹⁸

65. Migrationsverket får hänvisa sökanden till lämplig medicinsk yrkesutövare eller psykolog eller till en annan yrkesutövare för rådgivning om sökandens behov av särskilda förfarandegarantier, med prioritering av fall där det finns indikationer på att sökandena kan ha varit utsatta för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av

¹⁶ Betänkandet, s.287.

¹⁷ Asylprocedurförordningen, artiklarna 20 och 21

¹⁸ Asylprocedurförordningen, artikel. 3.14

psykiskt, fysiskt, sexuellt eller könsrelaterat våld och att det skulle kunna ha en negativ inverkan på deras förmåga att delta i förfarandet på ett effektivt sätt.

66. Om sökande har konstaterats vara i behov av särskilda förfarandegarantier, där särskild uppmärksamhet ska ägnas åt personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykiskt, fysiskt, sexuellt eller könsrelaterat våld, ska den beslutande myndigheten antingen inte tillämpa eller upphöra att tillämpa påskyndade eller gränsförfaranden. dessa förfaranden på sökanden.

67. Enligt det omarbetade mottagandedirektivet ska medlemsstaterna identifiera personer med särskilda mottagningsbehov, inklusive offer för människohandel (artikel 24). Denna identifiering ska ske så snart som möjligt efter det att en person har ansökt om internationellt skydd. Bedömningen ska slutföras inom 30 dagar från det att ansökan om internationellt skydd gjordes.

68. Att fortsatt identifiering sker är viktigt så att personer med särskilda mottagandebhov erhåller det stöd, och i förekommande fall, det skydd de är i behov av. Det förtar dock inte att den mest avgörande bedömningen kan komma att ske i det initiala skedet, där ett robust system med tydliga rutiner för samverkan och personal med specialiserad kompetens måste finnas på plats.

69. Pakten-utredningens förslag ger inte tillräckliga garantier för att kraven enligt screeningförfarandet och asylprocedurförfarandet, bland annat vad gäller identifiering av sökande i behov av särskilda förfarandegarantier, kommer att uppfyllas i praktiken. Vi är särskilt kritiska till avsaknaden av en barnkonsekvensanalys.

Konsekvenser för den enskilde

70. Det finns en uppenbar och inneboende risk i just att screeningprocessen ska gå mycket snabbt, samtidigt som identifiering av offer av människohandel beskrivs som komplicerad, och ofta kräver flera samtal över tid för att offret ska våga berätta.

71. Den snabba behandlingen av ansökningar i gräns- och påskyndade förfaranden begränsar kvinnors och flickors förmåga att avslöja våld och kunna inge bevisning. Om sårbarhetsindikatorer missas i screeningförfarandet dokumenteras de inte i det formulär som styr vilket förfarande personen sedan hänvisas till. Detta kan därmed leda till att offer för människohandel felaktigt kanaliseras in i snabba gränsförfaranden istället för att få det stöd de har rätt till.

72. För offer för människohandel kan frihetsberövande i sig innebära retraumatisering och även försvåra deltagandet i asylprocessen. Gränsförfarandet riskerar därför att leda till bristande rättssäkerhet, där offer för människohandel riskerar att avvisas eller utvisas från Sverige utan att deras skyddsbehov identifieras eller att de får adekvat stöd.

73. Den största risken ligger därmed i att effektivitetskraven i den nya pakten riskerar att ske på bekostnad av den grundliga utredning som krävs för att identifiera och skydda offer för människohandel. Det finns en betydande risk att offer för

människohandel inte identifieras under denna korta tid, särskilt som traumatiska upplevelser ofta kräver tid och förtroende innan de kan berättas.

74. Undantag från en hantering i gränsförfarande kan göras för ensamkommande barn och personer vars särskilda behov inte kan tillgodoses inom gränsförfarandet. Det kan exempelvis röra sig om behov av skyddat boende. Det är av vikt att de undantag och ventiler som medges i asylprocedurförordningen tillämpas för offer för människohandel, eller då det finns indikation på att personen kan vara ett offer.

75. Bristande identifiering enligt ovan, kan innebära en risk för implicit återkallelse av en persons ansökan om internationellt skydd, om hänsyn inte tas till de särskilda omständigheterna.

76. Identifiering och att personen hamnar i rätt förfarande är av vikt även då det påverkar den suspensiva verkan av ett överklagande.

77. Asylrättscentrum önskar lyfta att i fråga om särskilt utsatta sökande ökar risken för att stater bryter mot förbudet mot refolement i påskyndande förfaranden och säkra tredjelandsprocesser, inkluderande Dublin-överföringar.

78. Om en sökande kommer från ett land där beviljandegraden i EU understiger 20 procent kan detta vara missvisande för vissa grupper. Många offer för människohandel kommer från sådana länder, och snabba förfaranden begränsar deras möjlighet att lämna känslig information och styrka sina skyddsbehov och motbevisa presumtion om myndighetsskydd. Utan tillräcklig kompetens om könsbaserat våld och bristande myndighetsskydd riskerar 20-procentsregeln att förbise den särskilda situationen för kvinnor och flickor som utsatts för eller riskerar att bli offer för människohandel. Det är därför avgörande att dessa ärenden inte hanteras i gräns- eller påskyndade förfaranden.

79. Användningen av begreppen säkert ursprungsland och säkert tredjeland riskerar dessutom att flytta skyddsansvaret till andra länder. Den nya definitionen av säkert tredjeland i asylprocedurförordningen sätter en låg tröskel för vad som anses vara effektivt skydd, vilket kan leda till att ansökningar från kvinnor som fruktar könsbaserat våld, eller risk för repressalier i egenskap av att vara offer för människohandel, avvisas med hänvisning till generella antaganden om skydd i hemlandet.

80. Den uppenbara risken med effektivisering och generalisering av sökande är att det får allvarliga konsekvenser för individer med skyddsbehov men där dessa inte uppmärksammas. Det finns därmed en uppenbar risk för att beslut fattas i strid med principen om non-refoulement.

81. Liksom utredningen konstaterar, eftersom tillgången till stöd- och hjälpåtgärder i praktiken i hög grad är avhängig att den utsatta personen ges möjlighet till betänketid enligt 5 kap. 15 § andra stycket utlänningslagen kommer samverkan mellan den personal som genomför screeningen och de aktörer som har behörighet att ansöka om sådant tillstånd (dvs. förundersökningsledare eller socialnämnd) behövas. Vi delar utredningens uppfattning att ett alternativ är personer som arbetar med

screeningprocessen själva gavs möjlighet att ansöka om betänketid, och att det bör utredas vidare. Se vidare nedan.

Tillgång till rättsligt och annat stöd och information

82. För kvinnor som har utsatts för sexuellt våld av statliga representanter kan det finnas stora hinder att berätta om asylskäl för myndighetsrepresentanter. Det kan även vara gällande för offer för människohandel. Det är av vikt att tillgång till rådgivning från aktörer som kan ge oberoende stöd och information om rättigheter redan under screeningförfarandet säkerställs. Offer för människohandel 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.

83. Parallellt med genomförandet av EU:s migrations- och asylpakt har det lämnats förslag på att kraftigt inskränka på rätten till offentligt biträde i det initiala skedet av asylprocessen, det vill säga under handläggningen av Migrationsverket (SOU 2025:31). Asylrättscentrum är mycket kritiska till detta förslag. En av utgångspunkterna för våra invändningar 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. 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.

84. Tillgång till adekvat rättsligt stöd kan ha avgörande betydelse för att exempelvis flickor och kvinnor ska våga berätta om egna asylskäl som exempelvis kan röra erfarenheter av könsbaserat våld. De föreslagna inskränkningarna och tidsgränserna som har lämnats rörande rätt till offentligt biträde 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.¹⁹

Kompletterande skydd och samverkan mellan asyLförfarande och nationella uppehållstillstånd

85. Brister i identifikation och bristande samverkan innebär en risk för bristande koppling mellan asyLförfarandet och de specialiserade stödåtgärderna för offer för människohandel, trots krav i ändringsdirektivet på att dessa ska komplettera varandra.

86. Möjligheten till nationellt uppehållstillstånd för offer för människohandel, som komplement till skyddsprocessen, är delvis i linje med åtaganden enligt direktivet och Europarådets konvention. Sedan år 2022 kan socialnämnden ansöka om en reflektionsperiod (betänketid) om 30 dagar för offer för människohandel. Efter denna betänketid kan tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas. Under gällande rätt innebär

¹⁹ Asylrättscentrums remissvar gällande delbetänkande Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt (SOU 2025:31), tillgängligt här: [Microsoft Word - Asylrättscentrum SOU 2025 31.](#)

det att en person som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 15 § utlänningslagen även har rätt till stöd och vård från socialtjänst och hälso- och sjukvård.

87. Ett förlängt uppehållstillstånd är dock villkorat av att ett potentiellt offer för människohandel är bevisperson i en pågående förundersökning eller rättegång. Det är bara förundersökningsledaren som kan ansöka om sådant tillstånd. Såväl direktivet som Europarådets konvention uppmanar staterna att rätten till hjälp och stöd inte får vara beroende av att offret är villigt att samarbeta i en rättsprocess.²⁰

88. Liksom utredningen konstaterar, eftersom tillgången till stöd- och hjälpåtgärder i praktiken i hög grad är avhängig att den utsatta personen ges möjlighet till betänketid enligt 5 kap. 15 § andra stycket utlänningslagen kommer samverkan mellan den personal som genomför screeningen och de aktörer som har behörighet att ansöka om sådant tillstånd (dvs. förundersökningsledare eller socialnämnd) behövas.

89. Asylrättscentrum delar som framförts ovan utredningens uppfattning att ett tänkbart alternativ är att personer som arbetar med screeningprocessen själva gavs möjlighet att ansöka om betänketid, och att det bör utredas vidare. Liksom utredningen lyfter bör då GRETA:s kritik också beaktas, särskilt synpunkterna på att antalet misstänkta offer som fått tidsbegränsat uppehållstillstånd på ansökan av socialnämnden är lågt och att Sverige därför bör säkerställa att en period för återhämtning och reflektion ges till alla utländska förmodade offer för människohandel - oberoende av om de samarbetar med myndigheterna eller inte.²¹

90. Utredningen konstaterar att det kan diskuteras hur den nuvarande utformningen av 5 kap. 15 § utlänningslagen förhåller sig till Sveriges åtaganden enligt konventionen. Trots att det framhållits att regleringen är problematiskt utformad, föreslås ingen lagändring. I stället menar utredningen att problemet kan bero på att bestämmelsen inte tillämpas som avsett och att det finns behov av kompetenshöjande insatser hos socialnämnden.

91. Mot bakgrund av lagstiftningens utformning kan dock Sverige inte anses uppfylla sina åtaganden om hjälp och stöd till offer för människohandel enligt direktivet och Europarådets konvention.

92. Asylrättscentrum noterar i sammanhanget att den så kallade *Exitutredningen*,²² som bland annat haft i uppdrag att bedöma hur Sverige lever upp till internationella åtaganden om identifiering, skydd och stöd till offer för människohandel, riktade kritik mot att svenska myndigheter i otillräcklig utsträckning identifierar offer och erbjuder stöd. Utredningen lyfte även att restriktiva regler om tidsbegränsade uppehållstillstånd och kopplingen mellan stöd och medverkan i straffrättsliga

²⁰ Artikel 12 och 13 i Europarådets konvention

²¹ GRETA, Evaluation report, Sweden, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings (2023), s. 45 ff.

²² SOU 2023:97, Ut ur utsatthet, Betänkande av Utredningen om exitprogram för personer som är utsatta för prostitution.

processer riskerar att innebära att Sverige inte uppfyller sina åtaganden enligt Europarådets konvention och EU:s människohandelsdirektiv.

93. I detta betänkande föreslås att socialnämnden ska kunna ansöka om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (minst sex månader, med möjlighet till förlängning upp till två år) för att möjliggöra genomförandet av en individuell plan för att lämna exploatering i prostitution eller människohandel.

94. Asylrättscentrum delar därmed utredningens uppfattning att det finns skäl för regeringen att överväga en vidare översyn av dessa bestämmelser för att säkerställa att brottsoffer rent faktiskt identifieras och ges möjlighet till stöd och skydd.

95. Utredningen lyfter därutöver att förslaget om krav på svenskt medborgarskap för kvalificering för försörjningsstöd enligt 12 kap 1 § socialtjänstlagen, så som föreslagits i utredningen *Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper SOU 2025:53*, nämner att vissa grupper ska likställas med svenska medborgare och kvalificeras för försörjningsstöd. Personer med tillfälligt uppehållstillstånd enligt 5 kap 15 § utlänningslagen, det vill säga offer för människohandel, finns inte bland dessa grupper.²³ För att Sverige ska uppfylla direktivets och Europarådets konventionens krav rörande stöd till brottsoffer för människohandel bör målgruppen därmed uttryckligen undantas från kvalificeringskravet.

Prövningsramen är internationellt skydd

96. Asylrättscentrum önskar i sammanhanget ta tillfället i akt att framhålla att offer för människohandel som söker internationellt skydd i stor utsträckning bör anses uppfylla kriterierna för flyktingskap, eller åtminstone subsidiär skyddsstatus. UNHCR:s riktlinjer nr.7,²⁴ ger vägledning i fråga om flyktingstatus för offer för människohandel. Det är vidare välkommet att skyddsgrundsförordningen²⁵ tydliggör att människohandel för sexuell exploatering kan utgöra grund för internationellt skydd genom att det definieras som könsspecifik eller barnspecifik förföljelse (skäl 37).

97. Asylrättscentrum noterar att utredningen inte hänvisar till Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen), som även tillträtts av EU i oktober 2023. Istanbulkonventionen förbjuder diskriminering (artikel 4.3) vilket innebär att konventionen är tillämplig på kvinnor oavsett migrationsrättslig status. Asylrättscentrum önskar i sammanhanget lyfta konventionens betydelse såväl i fråga om de skyldigheter som åläggs Sverige att skydda flickor och kvinnor från våld och

²³ Betänkandet, s.246.

²⁴ UNHCR Guidelines on International Protection No. 7: The Application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees to Victims of Trafficking and Persons At Risk of Being Trafficked.

²⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande och för innehållet i det beviljade skyddet, om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av direktiv 2011/95/EU.

erbjuda omfattande stöd, men även vid bedömningar av flickors och kvinnors asylskäl. Detta då konventionen, tillsammans med FN:s flyktingkonvention och Europarådets konvention mot människohandel, skapar ett heltäckande ramverk för att skydda kvinnors rättigheter och tillförsäkra dem skydd.

98. I fråga om 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. Även denna konvention innehåller ett förbud mot refoulement. 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.

99. EU-domstolen har i flera mål fastslagit vikten av att beakta CEDAW, och Istanbulkonventionen.²⁶ 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.

100. I och med anpassningen till asylprocedurförordningen renodlas asylprocessen och processramen för asyلفörfarandet föreslås begränsas till frågan om internationellt skydd. Inom ramen för ett ärende om internationellt skydd blir frågan om uppehållstillstånd inte föremål för prövning utan utgör i stället en rättighet som följer av att internationellt skydd beviljas.

101. I nuvarande ordning provas samtliga grunder för uppehållstillstånd i samma process. Internationella åtaganden kan ibland kräva att uppehållstillstånd beviljas på annan grund än skyddsbehov, och som komplement till skyddsreglerna finns en ytterligare grund för uppehållstillstånd enligt reglerna om synnerligen ömmande omständigheter. 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.

102. Sveriges brister att bevilja uppehållstillstånd för offer för människohandel har uppmärksammats bland annat av GRETA, och Sverige har uppmanats att säkerställa att offer för människohandel ska kunna beviljas uppehållstillstånd även i fall där de inte samarbetar med myndigheter i en brottmålsprocess.

103. I fråga om offer för människohandel finns det en möjlighet att ta hänsyn till exempelvis trauma, social stigmatisering och utsatthet (om det personen riskerar inte anses uppnå kriterierna för flyktingskap eller subsidiär skyddsstatus) och bevilja ett

²⁶ C- 621/21, C-646/21 och C-608/22 - C-609/22.

uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen.²⁷ Asylrättscentrums inställning är att det klart bör framgå av lagtext att offer för människohandel kan beviljas uppehållstillstånd.

104. Med hänsyn till att prövningsramen föreslås att begränsas till frågan om internationellt skydd är det i skrivande stund oklart hur uppehållstillstånd på grund av andra, exempelvis humanitära grunder, ska hanteras.

105. Liksom framförts i vårt remissvar avseende anpassning till EU:s migrations och asylpakt noterar Asylrättscentrum 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). I de fall 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. Det är även oklart hur situationer ska hanteras där det föreligger en risk för behandling i strid med Europakonventionen.

106. Asylrättscentrum anser inte att Pakten-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 § utlänningslagen genom vilken Sverige inkorporerat efterlevandet av skyldigheter enligt internationella konventionsåtaganden.

107. Bristande utredning och skydd av offer för människohandel kan innebära att Sverige riskerar att bryta mot artikel 3 och artikel 4 i Europakonventionen.²⁸ För att Sverige ska uppfylla sina konventionsåtaganden, bland annat i förhållande till offer för människohandel, behöver detta därmed förtydligas.

Asyl- och migrationshanteringsförordningen (AMMR)

108. Asyl- och migrationshanteringsförordningen (AMMR)²⁹ reglerar vilken stat som ansvarar för prövning av en asylansökan och innehåller regleringar som ska motverka sekundärflyttningar. Den nya förordningen innehåller vissa bestämmelser av betydelse för målgruppen. Vid den personliga intervjun för att fastställa ansvarig stat ska personalen ha tillägnat sig allmänna kunskaper om faktorer som kan påverka

²⁷ SOU 2004:74, Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv, s. 206; SOU 2004/05:170, Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden, s. 196.

²⁸ Se exempelvis Europadomstolens avgörande, *Rantsev v. Cyprus and Russia*, (Application no. 25965/04), 2010.

²⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1351 av den 14 maj 2024 om asyl- och migrationshantering, om ändring av förordningarna (EU) 2021/1147 och (EU) 2021/1060 och om upphävande av förordning (EU) nr 604/2013

sökandens förmåga att bli intervjuad, såsom indikationer på att personen varit offer för människohandel. Sökande som identifieras som sårbara ska ges lämpligt stöd för att effektivt kunna lägga fram de faktorer som krävs för att pröva deras ärende.

109. Vid bedömningen av ett barns bästa ska medlemsstaterna samarbeta nära med varandra, ta särskilt hänsyn till säkerhets- och trygghetshänsyn, i synnerhet om det finns en risk för att barnet är offer för våld eller utnyttjande, inklusive människohandel. Personal som handlägger ärenden rörande ensamkommande barn ska få lämplig utbildning i tidig identifiering av offer för människohandel eller övergrepp.

110. I syfte att motverka sekundärflyttningar införs indragna mottagningsvillkor när personen reser vidare och därmed befinner sig i ”fel” medlemsstat. AMMR innehåller dock en särskild bestämmelse som innebär att sökande undantas från indragna mottagningsvillkor om det finns rimliga skäl att anta att de utsatts för människohandel (artikel 18.3).

111. AMMR stipulerar vidare att en person inte får överföras till en annan stat om det finns en verklig risk för kränkning av sina grundläggande rättigheter motsvarande omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i artikel 4 i EU-stadgan (artikel 16.3). Det är välkommet att risken i den nya förordningen explicit är kopplad till den enskildes situation. Det måste läsas tillsammans med skälen i ändringsdirektivet.³⁰

112. Sverige har fått kritik av GRETA och har av kommittén rekommenderats att se över hanteringen enligt Dublinförordningen, för att inom denna process säkerställa att identifiering av offer för människohandel sker för att dessa personer får skydd och stöd, och att riskbedömningar genomförs för att förhindra att överföringar till andra medlemsstater sker där personen riskerar att utsättas för våld av förövare eller att på nytt bli offer för människohandel.

113. Till följd av denna kritik har Migrationsverket fått i uppdrag att göra en översyn av identifiering av offer för människohandel inom hanteringen av Dublinärenden.

114. För att förhindra att brottsoffer utsätts för upprepad människohandel inom unionen är det av vikt att Migrationsverkets personal erhåller adekvat utbildning för att dessa skyddsmekanismer ska få verkligt genomslag även i praktiken.

115. Asylrättscentrum betonar i sammanhanget vikten av att Sverige tar på sig ansvaret för en skyddsprövning gentemot hemlandet om det rör sig om ett offer för människohandel, och avstår från att undersöka möjligheten till överföring till en tredje medlemsstat eller avvisning till ett tredjeland.

³⁰ För att förebygga att brottsoffer utsätts för upprepad människohandel inom unionen är det viktigt att medlemsstaterna, när de överför brottsoffer enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1351 (10), inte överför dem till en medlemsstat där det finns välgrundade skäl att anta att de, till följd av överföringen till den medlemsstaten, skulle komma att löpa en verklig risk att utsättas för sådan kränkning av sina grundläggande rättigheter som innebär omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i artikel 4 i stadgan (skäl 20).

Stöd och skydd i form av tryggt eller skyddat boende

116. Offer för människohandel måste identifieras tidigt så att de tas ur gränsförandet och erhåller det stöd och skydd de är i behov av, vilket kan vara ett skyddat boende. I fråga om gränsboendena och den så kallade legala fiktionen av icke inrest vill vi lyfta en särskild farhåga över att en sökande riskerar att bo tätt inpå en potentiell förövare, och att det finns oklarheter kring kommunens och socialtjänstens ansvar i dessa situationer och hur särskilt utsatta kommer att identifieras och skyddas.

117. Pakten-utredningen framhåller att längre vistelser i mottagningscenter eller gränsföranden kan öka risken för människohandel, exploatering och annan brottslighet mot asylsökande och migranter, särskilt kvinnor, barn och andra utsatta grupper. Stramare regler kan samtidigt öka efterfrågan på irreguljära vägar in i EU, vilket kan utnyttjas av smugglings- och människohandelsnätverk. Detta kan kräva förstärkta insatser från polis, kommuner och civilsamhälle samt ökad samverkan mellan berörda aktörer för att det brottsförebyggande arbetet ska bli effektivt.

118. Asylrättscentrum önskar lyfta vikten av att man i den fortsatta beredningen antar ett tydligare brottsofferperspektiv.

119. Enligt ändringsdirektivet ska hjälp- och stödåtgärder minst omfatta en levnadsstandard som säkerställer brottsoffrens försörjning, inklusive säker inkvartering såsom skyddade boenden eller annan tillfällig bostad, materiellt stöd, nödvändig hälso- och sjukvård samt vid behov psykologiskt stöd, rådgivning, information och tolkning. Skyddade boenden ska finnas i tillräckligt antal, vara lättillgängliga för förmodade och identifierade offer för människohandel samt anpassade till barns särskilda behov.

120. Av skälen framgår bland annat att medlemsstaterna bör säkerställa att brottsoffer får stöd oavsett nationalitet eller statslöshet, medborgarskap, bosättningsort eller uppehållsstatus och oavsett form av utnyttjande.

121. En person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 15 § utlänningslagen har rätt till stöd och vård från socialtjänst och hälso- och sjukvård. En person som söker internationellt skydd omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Det innebär begränsningar i rätten till bistånd.

122. När det gäller människohandelsoffer som sökt asyl har GRETA påtalat att Migrationsverkets asylboenden inte kan anses ut göra en lämplig miljö, då asylboendena inte är specialiserade och inte kan tillhandahålla den säkerhet och det stöd som krävs. GRETA har vidare uttryckt oro över svårigheterna för kvinnor som saknar uppehållstillstånd i Sverige att få skyddat boende och rekommenderat Sverige att säkerställa att alla offer, inkluderande de som identifieras på mottagningscenter

och i asylprocessen, omgående hänvisas till ett lämpligt boende anpassat efter deras behov.³¹

123. Det sker för närvarande en omläggning i svenskt asylmottagande, där asylsökande som utgångspunkt ska bo på asylboenden. Dessa boenden uppfyller i regel inte de krav på specialiserade boenden som är anpassade efter vissa asylsökandens behov.

124. Asylrättscentrum var remissinstans till SOU 2024:68 *Mottagandelagen*, som för närvarande bereds. I detta remissyttrande upprepas några centrala synpunkter därifrån. Mycket tyder på att det kan bli svårt att säkerställa trygghet i asylboenden, särskilt för personer med särskilda behov. Tidigare utredningar har pekat på betydande problem med otrygghet och misskötsamhet på asylboenden, något som inte i tillräcklig grad beaktas i betänkandet. Asylrättscentrum vill därför påminna om att det omarbetade mottagandedirektivet kräver att medlemsstater vidtar åtgärder för att förebygga våld och övergrepp i inkvarteringsmiljöer.

125. En särskild problematik för asylsökande kvinnor är kopplad till migrationsrättslig status. Att förhållandet mellan LMA och socialtjänstlagen har vållat tillämpningsproblem, framför allt när det gäller insatser som skyddat boende, har lyfts i flera statliga utredningar.

126. Det är därför välkommet att det i förslag till den nya Mottagandelagen lämnas förslag i syfte att tydliggöra socialtjänstens ansvar. Förslaget innebär att ansvaret för att ta ställning till och tillhandahålla insatser i form av stöd och hjälp i boende och särskilda boendeformer övergår från Migrationsverket till socialnämnden i vistelsekommunen.³² Förslaget bereds för närvarande.

127. För att fler asylsökande, inklusive offer för människohandel, i praktiken ska få tillgång till skyddat boende och andra boendeinsatser genom socialnämndernas försorg är det angeläget att dessa bestämmelser genomförs.

128. Asylrättscentrum önskar dock framföra vår oro över att den nya Mottagandelagen och följdändringar föreslås träda i kraft först i oktober 2026. Det är angeläget att boendeinsatser i form av skyddat boende eller andra trygga och säkra boendeformer garanteras när såväl EU-pakten som ändringsdirektivet börjar att gälla för att Sverige ska kunna uppfylla sina åtaganden.

129. Vi önskar samtidigt framhålla att dessa skyldigheter bör anses föreligga redan nu.

³¹ GRETA, Evaluation report, Sweden, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings (2023), s. 44 f.

³² Lagrådsremiss, En ny mottagandelag, 5 februari 2026, s.151.

Rätt till vård och psykologisk behandling m.m.

130. Såväl direktivet som Europarådets konvention samt det omarbetade mottagningsdirektivet framhåller staters skyldighet att personer som utsatts för människohandel ges nödvändig medicinsk och psykologisk behandling och vård, inbegripet vid behov nödvändiga rehabiliterings- och rådgivningstjänster, för de skador som förorsakats av dessa gärningar. Tillgång till sådan behandling och vård ska tillhandahållas så tidigt som möjligt efter det att dessa personers behov har identifierats.

131. Tillgången till specialiserad traumavård och psykologiskt stöd är ofta otillräcklig i mottagningscenter, vilket direkt drabbar offer för människohandel. Som vuxen asylsökande är därutöver den vård en har rätt att erhålla begränsad till vård som inte kan anstå. Det finns inte bestämmelser om rätt till andra specifika stödinsatser för psykisk eller fysisk hälsa, eller rehabilitering.

132. 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. Det gäller även i förhållande till våra åtaganden enligt internationella konventioner att erbjuda adekvata stödinsatser åt offer för människohandel.

Avslutande kommentarer

133. Som nämndes inledningsvis har lagstiftningsarbetet för implementeringen av EU:s migrations- och asylpakt bedrivits genom parallella utredningar och med mycket kort remisstid, vilket försvårat en samlad analys av förslagets konsekvenser för enskildas rättigheter. Utredningen lyfter vidare i betänkandet att ett antal andra utredningar tillsatts under åren, med uppdrag att utreda frågor som på olika sätt anknyter till de som frågor som varit aktuella för utredningen, och att det i dessa utredningar lämnats anknytande förslag.³³

134. Asylrättscentrum betonar återigen vikten av att den fortsatta beredningen genomförs med en helhetsanalys av hur de olika förslagen samverkar och påverkar enskildas rättigheter.

Detta remissvar har beretts av jurist Anna-Pia Beier.

Mita Holmer, Generalsekreterare

³³ Betänkandet, s.120.

