



Justitiedepartementet
Enheten för migrationsrätt

Remissvar Migrations- och asylpakten Ds 2025:30

Ju2025/02509

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) inkommer härmed med remissvar över promemorian **Migrations- och asylpakten (Ds 2025:30)**.

Sammanfattning

Institutet är i grunden positivt till ambitionen om ett enhetligt regelverk inom EU och ser ett behov av ökad harmonisering för att stärka skyddet för asylsökandes och andra migranternas rättigheter. Även om det i grunden handlar om att införa de av EU beslutade rättsakterna finns det ett utrymme för egna bedömningar och kompletterande regleringar. Det är en brist att utredningen inte föreslår detta mer än mycket begränsat, särskilt mot bakgrund av att institutet bedömer att flera av de förslag som presenteras i utredningen innebär generella och allvarliga inskränkningar av rättssäkerheten och de mänskliga rättigheterna. En annan, och i sammanhanget, allvarlig brist är att utredningens förslag inte lever upp till förordningens krav på en oberoende övervakningsmekanism med tillräckligt mandat och resurser för att effektivt kunna säkerställa efterlevnaden av EU-rätten och internationella människorättskonventioner.

- **Risker för rättssäkerheten och rättighetskränkningar i asylprocessen**

Vid genomförandet av bland annat asylprocedurförordningen ser institutet betydande risker, särskilt för den individuella prövningen av asylansökningar. Skärpta skyndsamhetskrav, möjligheten att avslå ansökningar utan materiell prövning, kortare överklagandefrister, begränsad rätt till offentligt biträde samt förändringar i rätten att stanna i landet och i överklagandens suspensiva verkan ökar risken för att avgörande omständigheter förbises. Detta kan leda till felaktiga beslut

med allvarliga och oåterkalleliga konsekvenser för den enskilde, inklusive risk för kränkningar av principen om non-refoulement.

Institutet **understryker** att rätten att söka asyl är en mänsklig rättighet. Asylsökande vistas legalt i landet och omfattas av de mänskliga rättigheterna på grundval av principen om icke-diskriminering.¹ Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och FN:s kärnkonventioner gäller för alla som befinner sig inom ett lands jurisdiktion, och FN:s övervakningsorgan har tydliggjort² att asylsökande i huvudsak ska åtnjuta samma rättigheter som andra invånare. Asylprocessen måste därför innehålla effektiva skyddsmekanismer och ventilfunktioner som säkerställer att fel och misstag kan rättas till. Att EU-förordningar är direkt tillämpliga utesluter inte att Sverige, där utrymme finns, inför kompletterande regleringar för att stärka skyddet mot människorättskränkningar.

- **Om en oberoende övervakningsmekanism**

Institutet **välkomnar** kravet i screeningförordningen och asylprocedurförordningen på inrättandet av en oberoende övervakningsmekanism för att säkerställa efterlevnaden av EU-rätten och internationella konventioner. Samtidigt **anser** institutet att utredningens beskrivning av uppdragets omfattning är otillräcklig. Enligt screeningförordningen och asylprocedurförordningen ska övervakningen bland annat omfatta efterlevnaden av principen om non-refoulement, barnets bästa, regler om förvar samt tillgången till asylförfarandet. Mot bakgrund av det som anförts ovan **bedömer institutet** att förordningens krav på en oberoende övervakningsmekanism inte är uppfyllda, särskilt mot bakgrund av att mekanismens mandat är alltför snävt utformat och att tillräcklig finansiering saknas. Detta riskerar att leda till en försämrad

¹ Artikel 2 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna.

² FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Duties of States towards refugees and migrants under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 2017, E/C.12/2017/1 och FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, Allmänna kommentar nr 15, The Position of Aliens under the Covenant, 1986 (HRI/GEN/1/Rev.9) (Vol. I).

övervakning av de mänskliga rättigheterna vid tillämpningen av screeningförfordningen och asylprocedurförfordningen.

- Institutet för mänskliga rättigheter **anser** att delar av uppdraget som oberoende övervakningsmekanism bör tilldelas Institutet för mänskliga rättigheter, med anledning av vår kunskap om mänskliga rättigheter och erfarenhet av att följa, granska och rapportera om hur de mänskliga rättigheterna respekteras i Sverige. Det faktum att vi också har i uppdrag att följa utvecklingen på europeisk och internationell nivå och har samverkan med flera aktörer som har uppdrag på detta område talar också för att vi bör inkluderas i övervakningsmekanismen. Det framgår i förordningen att uppdraget som oberoende övervakningsmekanism kan delas mellan flera aktörer. I artikel 10.2 screeningförfordningen står det att nationella ombudsmän och nationella människorättsinstitutioner “ska delta i driften av den oberoende övervakningsmekanismen och får utses att utföra alla eller delar av den oberoende övervakningsmekanismens uppgifter”.
- **Bristande konsekvensanalys ur ett människorättsperspektiv**
Institutet **anser** att utredningen präglas av brister i konsekvensanalysen, särskilt i förhållande till Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen) saknas helt i konsekvensbeskrivningen och analyserna av FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) samt rättigheter för personer med funktionsnedsättning är vaga, otillräckliga och i delar ytliga. Enligt förordning (2024:183) om konsekvensanalysutredningar ska konsekvensutredningar bland annat innehålla en bedömning om förslaget överensstämmer av de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU, vilket omfattar EU:s rättighetsstadga. En sådan analys har inte gjorts. Sammantaget försvårar detta en bedömning av hur förslagen påverkar rättighetsbärarnas faktiska tillgång till sina mänskliga rättigheter. Bristerna är särskilt påtagliga vad gäller hur kvinnor, barn, personer med funktionsnedsättning, hbtqi-personer, och andra sårbara grupper riskerar att påverkas negativt. Avsaknaden av en systematisk sårbarhetsanalys innebär att skyddsbehov riskerar att förbises.

Kommittédirektivet uttrycker att utgångspunkten är att implementeringen av migrations- och asylpakten ska följa EU:s miniminivå med så restriktiva regler som möjligt, om det inte finns starka skäl mot. Effektivitet och ändamålsenlighet anges som exempel på sådana skäl. Utöver detta anges dock att utredningen ska säkerställa att asylrätten värnas samt att förslagen ska vara förenliga med Sveriges internationella åtaganden i övrigt. Utredningen har inte i någon större utsträckning hanterat riskerna för den enskilde gällande de förslag som går utöver förordningen. I flera fall har utredningen endast hänvisat till att bestämmelser är direkt tillämplbara samt direktivets instruktioner att gå ner till EU:s miniminivå. Som starka skäl mot att införa mer restriktiva åtgärder än vad som krävs enligt förordningen skulle utredningen även kunnat ta upp risker för rättssäkerhet och risker för kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

- **Otillräcklig remisstid**

Institutet **är kritiskt** mot den korta remisstiden. Tidsramen ger inte förutsättningar för ett fullgott remissförfarande i enlighet med beredningskravet i regeringsformen, särskilt då remisstiden till stor del infaller under jul- och nyårshelgerna. Förslaget innebär omfattande förändringar av det svenska migrationssystemet och berör grundläggande mänskliga rättigheter. Den begränsade svarstiden riskerar därför att hindra nödvändiga analyser och leda till att centrala remissinstanser avstår från att yttra sig, i strid med syftet med remissförfarandet. Med anledning av den korta remisstiden har det inte varit möjligt för Institutet att i tillräcklig grad analysera samtliga förslag.

Institutet begärde den 9 december 2025 en allmän förlängning av remisstiden hos Justitiedepartementet, men fick den 12 december 2025 besked om att detta inte var möjligt. Justitiedepartementet hänvisade till den fortsatta lagstiftningsprocessen och att promemorian innehåller förslag som anpassar svensk rätt till direkt tillämpliga EU-förordningar. Institutet vill dock framhålla att migrations- och asylpakten även omfattar ett direktiv som ska införlivas i nationell rätt samt flera bestämmelser där medlemsstaterna kan välja hur förordningarna ska tillämpas. Utredningen föreslår även åtgärder som går utöver de

förändringar som krävs enligt migrations- och asylpakten. Därutöver kan Sveriges internationella åtaganden, inklusive de skyldigheter som följer av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga), motivera kompletterande nationella regleringar. Detta förstärker behovet av en grundlig beredning. Mot denna bakgrund framstår det som synnerligen anmärkningsvärt att tidsbrist åberopas som skäl mot att något förlänga remisstiden, då migrations- och asylpakten antogs redan i maj 2024 medan regeringen tillsatte utredningen först i november samma år.

Synpunkter på vissa förslag

Med anledning av den korta remisstiden har det inte varit möjligt att i tillräcklig grad analysera samtliga förslag. Institutet redogör nedan för synpunkter på vissa förslag, men utöver detta finns det andra förslag som vi hade analyserat vidare om det beretts tillräckligt med tid och troligen yttrat oss över. Detta gäller bland annat bestämmelser som rör ändrade tidsfrister och regler kring överklagande i Asyl- och migrationshanteringsförordningen, förslag som rör integritetskränkningar kopplat till Eurodac-förordningen, övergångsbestämmelserna, sekretessbrytande bestämmelser, införandet av ett återvändandegränsförfarande.

5. Asylprocedurförordningen

Övergripande risker vid implementeringen av Asylprocedurförordningen

Asylprocedurförordningen syftar till att fastställa gemensamma förfaranden för beviljande och återkallande av internationellt skydd.

I utredningen Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt (SOU 2025:31) har delar av asylprocedurförordningen behandlats, bland annat frågan om rättslig rådgivning (artiklarna 15–17 och 19). Institutet har i sitt



remissyttrande över betänkandet **avstyrkt** förslaget om rätten till kostnadsfri rättslig rådgivning hos Migrationsverket, framför allt på grund av den föreslagna tidsbegränsningen.³ Förslagen om en tidsbegränsad kostnadsfri rättslig rådgivning får också stora konsekvenser för utsatta grupper av sökande, som kan behöva mer stöd med sin ansökan om internationellt skydd.

Institutet **ser stora risker** för såväl rättssäkerheten som för det effektiva skyddet av mänskliga rättigheter vid implementeringen av asylprocedurförordningen och vill särskilt betona den grundläggande betydelsen av att varje asylansökan prövas individuellt och materiellt. Detta är inte minst avgörande för att respektera principen om non-refoulement. Principen om non-refoulement återfinns i flera konventioner och folkrättsliga dokument, och är därutöver sedvanerättsligt bindande. Principen utgör ett absolut förbud mot att avvisa eller utvisa en person till en plats där denne riskerar tortyr, omänsklig eller förnedrande behandling eller annan allvarlig kränkning av sina mänskliga rättigheter. Det finns flera bestämmelser i förordningen som ökar risken för att en sådan noggrann och individuell prövning som krävs inte görs, till exempel möjlighet att neka ansökningar utan prövning i sak, kortare överklagandefrister, begränsad rättslig hjälp, omfattande användning av snabbförfaranden och förändringar i den suspensiva verkan av överklaganden.

Det finns flera fördelar med att sökanden får en snabb och effektiv prövning. Men när skyndsamhet blir ett självändamål och tillräckliga skyddsmekanismer inte införs för att säkerställa processens rättssäkerhet, ökar risken för en rättsosäker hantering. Brist på tillräckliga skyddsmekanismer riskerar att leda till att viktiga omständigheter missas och att den enskildes faktiska möjlighet att tillvarata sina rättigheter försämras. Detta kan i sin tur leda till materiellt felaktiga beslut som kan få allvarliga konsekvenser för den enskilde. I sammanhanget **påminner** institutet om att det redan idag finns rättssäkerhetsproblem i

³ Institutet för mänskliga rättigheter, remissyttrande över betänkandet Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt (SOU 2025:31), 19 juni 2025, dnr 3.2.1-259/2025.

asylprövningen och att alla åtgärder som går att vidta för att minska riskerna för detta bör vidtas.⁴

5.3.1 Systematiken i förfarandet

I och med implementeringen av asylprocedurförordningen kommer det vid prövning av internationellt skydd inte längre vara uppehållstillstånd som är saken för prövning. I stället kommer det vara skyddsstatusen som prövas och uppehållstillståndet följer som en rättighet av det.

Institutet **ser flera risker** ur ett rättssäkerhetsperspektiv med att förfarandet kommer skilja sig så pass mycket från andra delar av utlänningsrätten. Utredningen menar att det, där det är lämpligt, ska vara möjligt att handlägga andra typer av ärenden samtidigt med frågan om internationellt skydd, men utvecklar inte det närmare.

Det är därmed oklart hur kränkningar av rättigheter, exempelvis rätten till familjeliv, ska undvikas när olika grunder omfattas av skilda processer och tidsfrister. Eftersom ett utvisningsbeslut kommer att meddelas i samband med avslag på ansökan om internationellt skydd uppstår dessutom frågan hur situationer ska hanteras där det finns andra grunder för uppehållstillstånd som bör prövas.

Utredningen påpekar att det kommer bli svårt att samordna de olika processerna, eftersom de omfattas av olika regler, men berör frågan endast mycket översiktligt och redogör inte för lösningar eller vilka praktiska konsekvenser det kan medföra.

Institutet **understryker** vikten av att det från början finns en ordning på plats för att garantera att övriga grunder för uppehållstillstånd utreds och prövas i

⁴ Se bland annat Statskontoret (2024) Många öar små, där det konstaterades att det finns flera tydliga tecken på att Migrationsverket har svårt att upprätthålla enhetligheten och rättssäkerheten i asylprövningen, särskilt vad gällde HBTQI-personer och konvertiter.

tillräcklig utsträckning för att garantera att Sverige fullgör sina internationella folkrättsliga förpliktelser.

5.3.6 Rätten att stanna kvar i Sverige under det administrativa förfarandet och 5.3.18 Efterföljande ansökningar

Institutet **avstyrker** utredningens bedömning att Sverige ska införa de undantag från rätten att stanna kvar i Sverige under det administrativa förfarandet som finns i artikel 10.4 a samt motsvarande undantag att stanna kvar i Sverige under handläggningen av efterföljande ansökningar i enlighet med artikel 56 i asylprocedursförordningen.

Att det finns brister i asylprocessen som kan leda till att felaktiga beslut är väl belagt.⁵ Från den 1 april 2025 upphör inte ett utvisningsbeslut att gälla så länge personen befinner sig i landet. Det innebär att personer inte längre kan få en ny prövning efter preskription. Statistik visar att 14–19 procent beviljades uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl efter preskription under 2017–2022.⁶ Eftersom möjligheten till ny prövning efter preskription har avskaffats blir det ännu viktigare att det finns effektiva ventiler som ger personer möjlighet att få sina skyddsskäl prövade på nytt, även efter ett slutligt avslag.

Enligt asylprocedursförordningen är efterföljande ansökningar sådana ansökningar om internationellt skydd som sker efter slutligt beslut fattats om tidigare ansökan. Detta gäller även där en ansökan avslagits såsom uttryckligen eller implicit återkallad (se också 5.3.16 Återkallande av ansökningar om internationellt skydd).

De undantag som föreslås innebär att personer i vissa situationer kan undantas från rätten att stanna kvar i Sverige under hela processen under vissa försättningar. Detta gäller bland annat när en efterföljande ansökan bedöms getts

⁵ Statskontoret (2024) Många öar små, där det konstaterades att det finns flera tydliga tecken på att Migrationsverket har svårt att upprätthålla enhetligheten och rättssäkerheten i asylprövningen, särskilt vad gällde HBTQI-personer och konvertiter.

⁶ SOU 2024:10 s. 59.

in i syfte att vilseleda eller hindra en verkställighet av ett utvisningsbeslut, eller när en efterföljande ansökan lämnats in efter att en eller flera tidigare efterföljande ansökningar har avslagits.

Att bedöma huruvida en ansökan getts in enbart för att förhindra verkställighet är en komplex uppgift, och det framgår inte hur en sådan bedömning ska göras innan prövning har skett. Det faktum att flera efterföljande ansökningar har lämnats in innebär inte i sig att faktiska skyddsskäl eller hinder mot verkställighet saknas. Nya omständigheter kan uppkomma, och det kan finnas legitima skäl att relevanta omständigheter inte har framkommit i processen. Detta kan göra att en eller flera efterföljande ansökningar är nödvändiga för att förhindra en utvisning som skulle kunna strida mot principen om non-refoulement.

Utan tillgång till ett offentligt biträde kan det dessutom vara svårt för den enskilde att veta hur en efterföljande ansökan ska formuleras. Det kan exempelvis leda till att den första ansökan bedöms som ogrundad, men att den sökande först i ett senare skede, med juridiskt stöd, kan föra fram sina skyddsskäl på ett korrekt sätt.

Utredningen konstaterar, vad gäller undantagen från rätten att stanna i Sverige under det administrativa förfarandet, att de aktuella undantagen är väl avvägda och motiverade. Samtidigt konstaterar utredningen att det kan finnas vissa rättssäkerhetsproblem då det kommer bli svårare att nå sökanden under processen och att tidsvinsten troligen blir marginell i de flesta fall. I stället menar man att regleringen har ett tydligt signalvärde om att Sverige inte tillåter vistelse i landet i de aktuella situationerna vilket är i linje med utgångspunkten för uppdraget att anpassa svensk rätt till EU-rättens miniminivå.

Institutet **ifrågasätter** att ett signalvärde värderas högre än risken att bryta mot grundläggande folkrättsliga principer och åtaganden. I de fall det är tydligt att ansökningarna inte innehåller några nya omständigheter eller inte anses tillräckliga för att vara skyddsgrundande lär inte processen, som utredningen också skriver, ta särskilt lång tid. I de fall något missas kan det dock få oåterkalleliga konsekvenser för den enskilde.

Institutet önskar även i sammanhanget påpeka att asylprocedurförordningen öppnar upp för att i fler fall besluta att inte ta upp ärenden till prövning i sak. Detta gäller bland annat om det inte anförs nya omständigheter. Eftersom frågan om vad som utgör en ny omständighet ofta är komplex är det viktigt att möjligheten att avvisa en efterföljande ansökning utan prövning i sak tillämpas med försiktighet.

Möjlighet att inte ta upp ansökningarna till prövning i sak vid efterföljande ansökningar riskerar att leda till avlägsnanden i strid med principen om non-refoulement. Riskerna ökar ytterligare på grund av korta överklagandefrister och att personer kan utvisas medan överklagandet prövas. Institutet **anser** därför att det finns betydande risker med att införa en mer restriktiv ordning än vad som är nödvändigt enligt förordningen och **avstyrker** förslagen.

5.3.16 Återkallande av ansökningar om internationellt skydd

Institutet **uttrycker särskild oro** över bestämmelsen i artikel 41 i asylprocedurförordningen där sökandens beteende kan orsaka att en ansökan anses implicit återkallad. De anledningar som listas är att en person exempelvis utan goda skäl inte svarar på frågor i tillräcklig utsträckning, inte uppfyllt sin anmälningsplikt eller inte lämnar biometriska uppgifter. Tillsammans med det generella kravet på skyndsamhet i migrations- och asylpakten ser institutet med oro på detta ur ett rättighets- och rättssäkerhetsperspektiv. Rätten till att söka asyl och skyddet mot non-refoulement måste alltid säkerställas och kan inte villkoras.

Den behöriga myndigheten får, enligt asylprocedurförordningen, skjuta upp förfarandet för att ge sökanden möjlighet att förklara och korrigera bristerna. Institutet **anser** att det är viktigt att det nationellt säkerställs att den sökande får en reell och konkret möjlighet att förklara och korrigera eventuella brister och att det därför tydligt framgår i nationell lagstiftning att denna möjlighet ska ges. Detta särskilt då ett beslut om implicit återkallande av en ansökan räknas som ett slutligt beslut i frågan om internationellt skydd.

5.3.17 Gränsförfaranden

Institutet **avstyrker** att Sverige väljer att använda gränsförfaranden även i de situationer där det är frivilligt för medlemsstaten.

Hela gränsförfarandet ska genomföras på tolv veckor. I den tiden räknas även tiden för överklagande in. Institutet **ifrågasätter** rimligheten i att göra så fundamentala och svåra bedömningar under starka tidsbegränsningar.

Gränsförfaranden kommer i praktiken dessutom att innebära en långtgående rörelsebegränsning. I kombination med den så kallade juridiska fiktionen av icke-inrest som ska tillämpas i gränsförfaranden finns en risk för ett förfarande där grundläggande rättssäkerhetsgarantier urholkas (se avsnitt 7.7 Begreppet inrest och den juridiska fiktionen av icke-inrest).

Institutet **anser** att det finns risk för rättighetskränkningar i de situationer där ett gränsförfaranden är obligatoriskt.⁷ Därutöver föreslår utredningen att Sverige ska använda gränsförfaranden i samtliga situationer som är möjliga enligt asylprocedurförordningen. Detta gäller bland annat om sökanden gör en ansökan enbart för att försena, hindra eller förhindra verkställighet, om ett tredjeland kan räknas som ett säkert ursprungsland eller om ansökan är en efterföljande ansökan för vilken prövning inte nekas.

Personer som har behov av särskilda förfarandegarantier som inte kan tillgodoses i ett gränsförfarande, eller påskyndat förfarande, ska flyttas till ett ordinarie förfarande. Även prövningen av en ansökan som involverar faktiska eller rättliga omständigheter som är för komplexa för att prövas inom ramen för ett påskyndat förfarande ska i stället prövas inom ordinarie förfarande. Vidare ska gränsförfarande inte tillämpas alternativt avbrytas om sökanden har särskilda mottagandebehov och det nödvändiga stödet inte kan ges.

Det är sparsamt med beskrivningen i både förordningen och utredningen hur eller när dessa bedömningar ska göras. Vad gäller mottagandebehov finns det

⁷ Situationer där det är obligatoriskt att införa gränsförfarande finns i artikel 42 c, f och j asylprocedurförordningen.

beskrivet i mottagandedirektivet. Den bedömning som ska göras gällande särskilda förfarandegarantier enligt artikel 20 i asylprocedursförordningen beskrivs kortfattat i förordningen. Det anges i utredningen att bedömningen kan samordnas med bedömningen av särskilda mottagandebehov och att detta redan är integrerat i svenskt rätt. Institutet vill dock i sammanhanget lyfta att flera rapporter visar att Sverige brister i att tillgodose rättigheter hos personer som har särskilda behov i asylprocessen (se avsnitt 11.4.19 Sökande med särskilda mottagandebehov).

Den mest uppenbara risken institutet ser med gränsförfarandet är att myndigheter missar personer som behöver sådana särskilda förfarande- och mottagningsgarantier och att detta leder till att personen inte får en rättssäker prövning samt att deras rättigheter kränks under förfarandet.

Vissa beteenden, som att inte ansöka om skydd i rätt tid, och uppgifter som kan uppfattas som vilseledande och oriktiga, som leder till att ansökan behandlas i ett gränsförfarande, kan även vara tecken på olika sårbarheter. Exempelvis kan tortyr lämna djupa spår i hjärnan som kan ta sig till uttryck i förändringar som leder till svårigheter med koncentration, initiativförmåga, planering och anpassning till nya situationer. Detta kan leda till att trovärdighet ifrågasätts trots att minnesluckor och osammanhängande berättelser är typiska symtom av tortyr.⁸

Personer riskerar att hamna eller bli kvar i ett gränsförfarande trots att de inte skulle vara där från början och eftersom fokus är på skyndsamhet finns det risk att sökande av internationellt skydd inte får tillräckliga möjligheter att komplettera sin ansökan. När detta kombineras med att överklaganden inte får automatisk suspensiv verkan och väldigt begränsad tillgång till juridisk hjälp finns det en risk att grundläggande rättigheter inte kommer respekteras och att den enskilde inte får en reell tillgång till en individuell prövning.

⁸ Diaz, M. & Wallin Lundell, I. (2025). The Effect of Torture on Executive Functions. Consequences of PTSD and traumatic brain injury on the asylum process, treatment, and integration of torture survivors. Report 2025:1.

Av asylprocedursförordningen framgår att barn endast i vissa fall får placeras i gränsförfarandet. Dessa är begränsade till om det finns rimlig anledning att betrakta barnet som en fara för den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen eller om den bedömningen görs gällande en anhörig och det finns anledning att prioritera familjesammanhållning.

Även om barn endast i vissa fall får omfattas av gränsförfarandet, så omfattas de i desto fler fall omfattas av det som kallas påskyndat förfarande. Utredningen behandlar inte hanteringen av påskyndat förfarande överhuvudtaget, det vill säga när man räknas som inrest men ansökan ska prövas med lika korta tidsfrister som i gränsförfarandet.

Institutet vill påpeka att FN:s kommitté för barnets rättigheter (FN:s barnrättskommitté) har uttalat att Sverige brister i att säkerställa att barnets bästa kommer i främsta rummet i asylprocesser och att barns asylskäl ofta bedöms som en förlängning av föräldrarnas, snarare än genom individuella prövningar utifrån barns egen utsatthet.⁹ Denna risk blir större i de fall barns ansökningar om internationellt skydd hanteras inom ramen för ett påskyndat förfarande och i ett gränsförfarande. Institutet ifrågasätter att barn överhuvudtaget bör vara föremål för påskyndade förfaranden och ser risker i förhållande till att barn omfattas av gränsförfaranden (se vidare argument kring rörelsebegränsning och förvar för barn under 7.9.4, 7.9.5 och 7.9.6, 11.4.4 och 11.4.8). Åtgärder bör vidtas för att säkerställa att barns särskilda behov tillgodotas. För att skydda barn bör det etableras tydliga skyddsmekanismer under förfarandet. Det hade även varit lämpligt om barn helt undantas från det påskyndade förfarandet med hänsyn till bedömningen om särskilda förfarandegarantier.

Utredningen menar vidare att Sverige bör införa en nationell ventil, utöver vad som föreskrivs i förordningen. Detta motiveras med att det inte går att förutse alla situationer där det finns starka skäl att frångå ett gränsförfarande. Denna ventil ska enligt utredningen gälla vid ”exceptionella omständigheter”. Utredningen pekar främst på situationer som skulle innebära svårigheter för staten såsom ”en situation med en markant ökning av antalet personer som

⁹ FN:s barnrättskommitté, Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport, UN Doc. CRC/SWE/co/6–7, 7 mars 2023, punkt 43 (a).

söker skydd i Sverige inom en kort tidsperiod, tekniska eller logistiska problem samt säkerhetsrelaterade händelser.”¹⁰ Utredningen menar dock att det även skulle kunna vara skäl hänförliga till sökanden som är ”särskilt beaktansvärda”, men det ska röra sig om mycket speciella situationer. Institutet konstaterar att ventilen blir väldigt snäv, även om det är välkommet att den införs.

Eftersom varken förordningen eller utredningen tydliggör praktiska förfaranden är det väldigt svårt att göra en bedömning av var riskerna finns mer konkret och det lämnar väldigt många frågor obesvarade inför tillämpningen. Institutet anser att man utifrån de risker som finns generellt i förordningen bör vara restriktiv med användningen av förfarandet och åtminstone ha resonemang kring konsekvenserna för rättighetskränkningar utöver att syftet är att lägga regleringen på EU:s miniminivå. Det finns stora risker för godtyckliga bedömningar och väldigt få ventiler i relation till skyndsamheten.

Det bör i nationell rätt därför tydliggöras var och hur de kontinuerliga bedömningarna ska göras för att undvika att personer som har komplicerade skäl eller behov av särskilda förfarande- eller mottagandegarantier inte fastnar i ett gränsförfarande i strid med förordningen och Sveriges internationella folkrättsliga förpliktelser i övrigt.

Sammanfattningsvis **anser** institutet att gränsförfaranden endast bör tillämpas undantagsvis och att nationell lagstiftning måste innehålla tydliga kriterier och rutiner för tidig identifiering av sårbarhet, effektiva ventilmekanismer för övergång till reguljärt förfarande samt garanterad tillgång till juridiskt biträde och medicinskt och psykosocialt stöd.

5.3.21 Rätten till ett effektivt rättsmedel

Institutet **avstyrker** utredningens förslag om att Sverige ska utnyttja möjligheten att göra besluten i art 66.6 asylprocedurförordningen oöverklagbara.

Även om antalet överklaganden i praktiken kan bli begränsat med tanke på vilka situationer det rör, är det av stor betydelse att möjligheten finns i de fall där

¹⁰ EU:s Migrations- och asylpakt (Ds 2025:31), s. 370.

felaktigheter uppstått. Rätten till domstolsprövning är en grundläggande rättighet enligt artikel 47 i EU:s rättighetsstadga och artikel 13 i Europakonventionen.

Institutet **tillstyrker** att nuvarande instansordning i grunden föreslås bevaras, inklusive möjligheten till prövning i Migrationsöverdomstolen. Samtidigt är det avgörande att Sverige, i sin implementering, säkerställer att rättsliga verktyg och praktiska garantier finns på plats så att rätten till ett effektivt rättsmedel inte blir formell utan reell.

5.3.22 Överklagandefrister

Institutet **ifrågasätter** utredningens förslag att fastställa en tidsfrist på sju dagar för överklagandet av vissa beslut.

Vad gäller beslut enligt artikel 67.7 a kan medlemsstater införa en tidsfrist på mellan 5 och 10 dagar för ett överklagande. Detta gäller bland annat beslut om implicit återkallande av ansökan. Institutet anser att det är positivt att man inte väljer den kortaste fristen om fem dagar, men menar att den föreslagna tidsfristen ändå är alltför kort med hänsyn till förfarandenas komplexitet och de omfattande förändringar som införs. Korta tidsfrister, särskilt i kombination med begränsad tillgång till juridisk rådgivning och ökade hinder för att stanna kvar under överklagande, innebär reell risk för att människor utvisas innan juridiska möjligheter uttömts. Detta kan strida mot rätten till effektivt rättsmedel som följer av artikel 13 i Europakonventionen och artikel 47 i EU:s rättighetsstadga.

Institutet vill särskilt lyfta fram att rättsliga biträden som träder in först i överklagandefasen inte kommer ha haft möjlighet att följa grundförfarandet. Detta försvårar möjligheten att snabbt identifiera fel, komplettera med bevisning och göra en fullständig genomgång av ärendet. Mot denna bakgrund bör tidsfristerna vara så långa som möjligt och utformas på ett sätt som gör det möjligt för enskilda att tillvarata sina rättigheter.

5.3.23 Överklagandets suspensiva verkan

I flera situationer i asylprocedurförordningen saknar överklagandet automatisk suspensiv effekt. En sådan bristande suspensiv verkan riskerar att strida mot

rätten till effektivt rättsmedel. Detta är särskilt allvarligt när det gäller ansökningar om internationellt skydd då det finns risk för non-refoulement.

Även om bestämmelserna är direkt tillämpliga **anser** institutet att det i nationell rätt bör säkerställas tydliga informationsinsatser i förhållande till möjligheten att begära inhibition i samband med överklagande samt effektiva och snabba mekanismer för att bevilja rätt att stanna kvar i landet under överklagande. Detta för att undvika risk för brott mot non-refoulement och för att upprätthålla rätten till att söka asyl.

Utredningen konstaterar att om den berörda personen inte har utövat sin rätt att begära suspensiv verkan ska överklagandet inte avbryta verkställigheten av beslutet om återvändande. Med hänsyn till den korta överklagandefristen och den begränsade rättsliga rådgivningen riskerar en sådan ordning att begränsa den enskildes möjligheter att tillvarata sina rättigheter. Rättsosäkerheten för den enskilde riskerar därmed att bli betydande då det kan leda till avlägsnanden innan det prövats vid domstol.

7. Screeningförordningen

7.7 Begreppet inresa enligt förordningen och enligt nationell rätt

Screeningförordningen introducerar ett nytt förfarande kallat screening för samtliga tredjelandsmedborgare som påträffas vid gränsen eller i landet utan tillstånd. Syftet med screeningen är att identifiera ett korrekt förfarande för personer, det vill säga antingen hänvisa dem till ett förfarande om internationellt skydd eller återvändande. Under den tid en person genomgår screening ska denne inte anses ha rest in i landet, även om personen rent fysiskt befinner sig på svenskt territorium.

Det koncept som introduceras genom flera av förordningarna i EU:s migration- och asylpakt som innebär att en person inte ska anses vara inrest trots att den fysiskt befinner sig i landet, kallas juridisk fiktion av icke-inrest. Personer som genomgår en screeningprocess eller som befinner sig i ett gränsförfarande enligt

asylprocedurförordningen kommer att anses vara icke-inresta. Flera medlemsstater i EU har använt den juridiska fiktionen av icke-inresta för att hindra personer som söker om internationellt skydd från att ta sig in på deras territorium och därigenom undvika de skyldigheter som följer av internationella människorättskonventioner.¹¹ Utredningen förtydligar vilken rätt till vård personer som befinner sig i den situationen har, men nämner inga andra rättigheter.

Institutet för mänskliga rättigheter **tillstyrker** att personer som befinner sig i screeningprocessen och gränsförfarandet ska ha rätt till hälso- och sjukvård enligt lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. respektive lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlännningar som vistas utan nödvändigt tillstånd.

Institutet **uttrycker oro** över den rättsliga osäkerhet som råder i fråga om tillgången till andra rättigheter under screeningprocessen och gränsförfarandet när en person inte anses ha rest in i landet. Denna oro förstärks av att den juridiska fiktionen om icke-inresta har använts av andra EU-medlemsstater för att kringgå skyldigheter enligt de mänskliga rättigheterna. Det finns därför ett behov av att tydliggöra att de mänskliga rättigheterna gäller för personer som genomgår screeningprocessen och befinner sig i gränsförfarandet, trots att de inte anses ha rest in i landet i juridisk mening.

7.9 Hur personer som genomgår screening ska hållas tillgängliga för myndigheten

Institutet för mänskliga rättigheter är **kritisk** till att utredningen inte lämnar förslag på hur förordningens krav på att personer ska hållas tillgängliga under screeningen kan uppfyllas med andra åtgärder än genom kvarhållande vid gränsen, förvar eller uppsikt.

Institutet **ser allvarligt på** att det fortfarande kvarstår flera oklarheter i centrala frågor i screeningförfarandet, vilka kan få betydande konsekvenser för enskildas

¹¹ Europaparlamentets utredningstjänst (EPRS), Legal fiction of non-entry in EU asylum policy, 19 april 2024.

rättigheter. För att säkerställa att screeningförordningen genomförs med full respekt för de mänskliga rättigheterna anser institutet att samtliga aspekter av screeningförfarandet bör utredas ingående, inklusive en fullständig analys av konsekvenserna för de mänskliga rättigheterna.

En fråga som utredningen inte behandlar är transport av tredjelandsmedborgare som påträffas i landet till platsen där screeningen ska genomföras. Utredningen klargör inte vilken myndighet som ska ansvara för sådana transporter och vilka eventuella inskränkningar som kan komma att åläggas den enskilde under färden. Transportmomentet är särskilt känsligt ur ett rättighetsperspektiv, eftersom det kan vara svårt för den oberoende övervakningsmekanismen att övervaka att mänskliga rättigheter respekteras under transporten. Det innebär också begränsad tillgänglighet för individer och organisationer som erbjuder juridisk rådgivning, vilka enligt screeningförordningen ska ha tillträde till platser där screening genomförs. Dessa svårigheter att säkerställa ett fullgott rättighetsskydd gör det särskilt viktigt att förarbetena tydligt redogör för den praktiska tillämpningen av screeningprocessen och vilka eventuella inskränkningar i individens rättigheter som kan bli aktuella.

7.9.3 Skyldigheten att kvarstanna enligt 8 kap. 11 UtIL bör utökas till att även avse genomförandet av screening

Tid för kvarhållande

Institutet för mänskliga rättigheter **avstyrker** att tidsgränsen för kvarhållning förlängs till tolv timmar med möjligheten att förlänga ytterligare tolv timmar.

Utredningen anser att tiden för tillåten kvarhållning ska förlängas trots att de bedömer att screeningen i de flesta fall kan avslutas inom den existerande tidsgränsen på sex timmar. Utredningen föreslår att skyldigheten ska förlängas till tolv timmar och om särskilda skäl föreligger ska det kunna förlängas med ytterligare tolv timmar.

Utredningen anger att omständigheter som kan medföra att screeningprocessen tar längre tid, och därmed att kvarhållningen behöver förlängas, bland annat är

att kvarhållningen sker under kvällstid eller att det rör sig om barnfamiljer eller ensamkommande barn. Att personer anländer till gränsen under kvällstid, liksom att barnfamiljer eller ensamkommande barn gör det, kan dock inte betraktas som undantagssituationer. Institutet anser att det inte är befogat att förlänga tiden för kvarhållning, som innebär en ofrivillig inskränkning av den personliga friheten. I stället bör myndigheterna säkerställa en bemanning som gör det möjligt att hantera dessa situationer inom gällande tidsfrister.

Utredningen motiverar även en förlängning av kvarhållning vid gränsen med att detta skulle kunna undvika mer ingripande åtgärder, såsom förvar eller uppsikt. Detta belyser en brist i utredningen, nämligen avsaknaden av en analys av alternativa åtgärder för att uppfylla kravet i screeningförfordningen på att hålla personer tillgängliga. Att utredningen inte presenterar några mindre rättighetsinskränkande alternativ bör dock inte användas som ett argument för att förlänga tiden för kvarhållning.

Boende

Institutet **anser** att frågan om boende vid längre kvarhållande behöver klargöras för att en fullständig rättighetsanalys av utredningens förslag ska vara möjlig.

Det råder oklarheter kring hur boende för personer som kvarhålls under screeningtiden ska utformas och på vilket sätt det ska skilja sig från de mer rättighetsinskränkande formerna av frihetsberövande, förvar och uppsikt. Det kan noteras att förvar och uppsikt med anledning av sin rättighetsinskränkande karaktär även är försett med flera garantier för att säkerställa att de mänskliga rättigheterna respekteras trots ingreppen i individens frihet.

7.9.5 De tredjelandsmedborgare som ansöker om internationellt skydd omfattas av Förvarsutredningens förslag om uppsikt och förvar

Det är enligt det nya omarbetade mottagandedirektivet inte möjligt att införa en självständig grund för förvar eller uppsikt under screeningprocessen.

Utredningen bedömer i stället att förvarstagande av personer som genomgår

screening ska kunna ske med stöd av de befintliga rekvisiten om skydd för den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten.

Utredningen konstaterar att det faktum att en person ska genomgå screening i sig kan motivera uppsikt eller förvar, med hänvisning till skyddet för allmän ordning eller nationell säkerhet. Eftersom screeningens syfte är att snabbt identifiera identitet samt hälso- och säkerhetsrisker, anser utredningen att detta i varje enskilt fall ger tillräcklig grund för att placera personen i förvar eller under uppsikt.

I screeningförfordningens skäl 11 framgår att förvar endast får användas undantagsvis i syfte att hålla personer tillgängliga för screening. Dessutom ska mindre ingripande åtgärder tillämpas i första hand.

Att ta en person i förvar innebär en inskränkning inte bara av hens rörelsefrihet, utan kan även påverka andra mänskliga rättigheter såsom rätten till privat- och familjeliv, samt rätten till bästa möjliga hälsa. Dessa rättigheter kan dock inskränkas, om de har stöd i lag, uppfyller ett legitimt syfte och är nödvändiga och proportionerliga.

Institutet **påminner** om att flyktingar, enligt artikel 31 i FN:s flyktingkonvention, inte får hållas frihetsberövade enbart av det skälet att hen ansöker om internationellt skydd. Om samtliga tredjelandsmedborgare kan placeras i förvar enbart på grund av att de ska genomgå en screeningprocess, något alla sökande av internationellt skydd måste göra, skulle det innebära att de frihetsberövas enbart med anledning av att de sökt skydd vilket inte är förenligt med FN:s flyktingkonvention.

Institutet **noterar** att utredningen inte för något resonemang om mindre ingripande alternativ till förvar och uppsikt när tidsgränsen för skyldigheten att kvarstanna löpt ut. Det saknas även en motivering till varför samtliga personer som ska genomgå screening skulle utgöra ett hot mot allmän ordning eller nationell säkerhet. Utredningen konstaterar enbart att förvar och uppsikt på dessa grunder är möjligt enligt EU-rätten och hänvisar till syftet med screeningförfordningen, utan att förklara hur åtgärden i en svensk kontext faktiskt skulle bidra till allmän ordning eller nationell säkerhet.

För en så ingripande åtgärd krävs en tydlig och konkret motivering av hur den kan förväntas uppnå de angivna syftena, särskilt när den är avsedd att tillämpas generellt. För att åtgärden ska utgöra en tillåten inskränkning av grundläggande rättigheter krävs dessutom ett klart och tydligt lagstöd. Det kan ifrågasättas om den vida tolkning som utredningen gör av rekvisiten allmän ordning och nationell säkerhet uppfyller kravet på lagstöd. Även åtgärdens proportionalitet i förhållande till det angivna syftet kan ifrågasättas.

Mot denna bakgrund finner institutet den tolkning som utredningen gör mycket oroande, och anser att det måste tydliggöras att det i varje enskilt fall krävs ett konkret behov av att skydda allmän ordning eller nationell säkerhet för att kunna motivera beslut om förvar eller uppsikt.

Särskilt om barn

Institutet **avstyrker** utredningens förslag att barn ska kunna placeras i förvar för att genomgå screening.

Utredningen anser att barn ska kunna tas i förvar eller ställas under uppsikt för att genomgå screening. Barn som ansökt om internationell skydd kunna tas i förvar eller ställas under uppsikt för att genomgå screening på samma grund som vuxna, det vill säga för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning. Utredningen föreslår att tiden ett barn ska kunna vara placerat i förvar på grund av screening är sex dagar, vilket är samma tidsgräns som också införs för vuxna.

FN:s barnrättskommitté har uttalat att det är en kränkning av barnets rättigheter, och strider mot barnets bästa, att placera ett barn i förvar på grund av deras eller deras föräldrars migrationsstatus.¹² Det innebär stora negativa konsekvenser för barns välmående och utveckling att placeras i förvar.¹³ Även UNHCR har uttalat att barn inte ska tas i förvar för migrationsrelaterade syften oavsett deras eller

¹² FN:s barnrättskommitté, rapport från 2012 års allmänna diskussionsdag, punkterna 32 och 78. United Nations Basic Principles and Guidelines on Remedies and Procedures on the Right of Anyone Deprived of Their Liberty to Bring Proceedings Before a Court (A/HRC/30/37), princip 21, p. 46.

¹³ Gemensam allmän kommentar nr 4 (2017) av FN:s kommitté för skydd av migrantarbetare och deras familjers rättigheter och nr 23 (2017) av FN:s barnrättskommitté om staternas skyldigheter rörande barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration i ursprungs-, transit-, destinations- och återvändandeländer, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, p.9.

deras föräldrars legala- eller migrationsstatus och att förvar aldrig är förenligt med barnets bästa.¹⁴ Skyldigheten för staten att förbjuda och förhindra att barn placeras i förvar på grund av deras eller deras föräldrars migrationsstatus betonades även av FN:s barnrättskommitté när Sverige granskades 2023.¹⁵ Det är dock viktigt att poängtera att artikel 3 i barnkonventionen innebär att en individuell bedömning av barnets bästa ska göras i varje enskilt ärende.

Den särskilda rapportören om tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning har yttrat att förvarshållning av barn med anledning av deras eller deras föräldrars migrationsstatus aldrig är nödvändigt och proportionerligt. Det kan dessutom utgöra grym, omänsklig eller förnedrande behandling av barn.¹⁶

I sina rekommendationer till Sverige, uppmanade FN:s barnrättskommitté staten att bedöma barnets bästa och rätt till familjeliv i varje beslut som kan leda till att deras föräldrar tas i förvar eller utvisas på grund av sin migrationsstatus.¹⁷ FN:s barnrättskommitté har även betonat att när barn är tillsammans med vårdnadshavare är behovet av att hålla samman familjen inte ett giltigt skäl för att motivera barnets frihetsberövande. När principen om barnets bästa kräver att familjen hålls ihop, omfattas även barnets föräldrar av åtgärden att inte sätta barn i förvar. Myndigheterna ska då använda lösningar för hela familjen som inte innebär förvar.¹⁸

¹⁴ FN:s flyktingkommissariat (UNHCR), UNHCR's position regarding the detention of refugee and migrant children in the migration context, januari 2017.

¹⁵ FN:s barnrättskommitté, Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport, CRC/C/SWE/CO/6–7, mars 2023, punkt 43(c).

¹⁶ FN:s specialrapportör mot tortyr, Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Méndez (A/HRC/28/68), p. 80 samt FN:s barnrättskommitté, allmän kommentar 23 Se allmänna kommentar nr 23, p. 9

¹⁷ FN:s barnrättskommitté, Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport, CRC/C/SWE/CO/6–7 (2023), punkt 43 (c).

¹⁸ Gemensam allmän kommentar nr 4 (2017) av FN:s kommitté för skydd av migrantarbetare och deras familjers rättigheter och nr 23 (2017) av FN:s barnrättskommitté om staternas skyldigheter rörande barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration i ursprungs-, transit-, destinations- och återvändandeländer, p. 11.

Institutet **ser därför allvarligt** på de förslag som presenteras i promemorian som innebär att barn kommer att få placeras i förvar för att genomgå en screening. Vi vill i stället uppmana regeringen att vidta åtgärder i enlighet med rekommendationerna från FN:s barnrättskommitté för att förbjuda och förhindra att barn, inklusive deras föräldrar, sätts i förvar på grund av deras eller deras föräldrars migrationsstatus.

7.10.3 Sårbarhetskontrollen enligt artiklarna 12.3-5

Tredjelandsmedborgare ska genomgå en preliminär sårbarhetskontroll som en del av screeningen. Syftet är att identifiera om en tredjelandsmedborgare kan vara en statslös person, sårbar eller ett offer för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling.

Sårbarhetskontrollen är en del av screeningprocessen och om en person bedöms vara sårbar kan det påverka vilket typ av förfarande som personen hamnar i. I det fall personen anses vara sårbar kan det innebära att dennes ansökan ska hanteras inom det ordinära förfarandet och inte i ett gränsförfarande.

Institutet **bedömer** att en sårbarhetskontroll tidigt i processen för ansökan om internationellt skydd är positivt, eftersom den kan möjliggöra att nödvändiga åtgärder tidigt anpassas efter den sökandes individuella behov. Det är dock viktigt att den snabba initiala bedömningen kompletteras så snart som möjligt med en fördjupad analys av olika gruppers särskilda behov och rättigheter samt av hur dessa i praktiken tillgodoses.

Det finns flera dokumenterade brister i identifiering av personer med särskilda behov i det nuvarande mottagandet av personer som söker internationellt skydd och i asylprocesser. Vidare resonemang om de bristerna finns i avsnitt 11.4.19 Sökande med särskilda mottagandebehov. Institutet **ser med oro** på att förekommande brister inte uppmärksammas i utredningen och att det saknas förslag till åtgärder för att motverka dem.

Sårbarhetskontrollen måste utföras av personal med tillräcklig kompetens och med beaktande av att förtroendet för myndigheter, i synnerhet polisen, kan vara lågt bland personer som ansöker om internationellt skydd. I de fall polisen ansvarar för sårbarhetskontrollen är det därför särskilt viktigt att den som genomför bedömningen har erfarenhet av att identifiera olika former av sårbarhet samt av att bemöta personer i utsatta situationer.

Institutet **ser även med oro** på att det snabba förfarandet i screeningsprocessen kommer leda till att myndigheterna gör för hastiga bedömningar av sårbarhet och att personer med svårupptäckt sårbarhet inte kommer kunna identifieras under processen. Vi ser även att det finns behov av att klargöra att det den sökande av internationellt skydd berättar för myndigheterna initialt kan ändras i ett senare skede och att det inte ska hållas emot den sökande varken i en senare bedömning av sårbarhet eller bedömningen om internationellt skydd.

7.11 Övervakningsmekanismen enligt screeningförordningen

Uppdraget som oberoende övervakningsmekanism

Institutet ser **positivt** på kravet i screeningförordningen och asylprocedurförordningen att medlemsstater ska tillhandahålla en oberoende övervakningsmekanism för att bevaka efterlevnaden av EU-rätt och internationell rätt i relation till screeningsprocessen och gränsförfarandet. Den oberoende övervakningsmekanismen är en viktig funktion för att garantera att de mänskliga rättigheterna efterlevs i de aktuella förfarandena, särskilt i ljuset av de många risker och otydligheter som vi lyfter i detta remissvar.

Institutet anser inte att utredningens beskrivning av uppdraget som oberoende övervakningsmekanism är tillräcklig. I artikel 10.2 i screeningförordningen framgår det att övervakningsmekanismen bland annat ska ”övervaka efterlevnaden av unionsrätten och internationell rätt, inbegripet stadgan, särskilt vad gäller tillgång till asyلفörfarandet, principen om non-refoulement, barnets bästa och relevanta regler om förvar, inbegripet relevanta bestämmelser om

förvar i nationell rätt, under screeningen”. Enligt artikel 43.4 i asylprocedurförordningen ska samma bevakning ske över gränsförfarandet.

Enligt de riktlinjer som EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA) tagit fram, i enlighet med förordningen, framgår det att övervakningsmekanismen bland annat ska övervaka det faktiska genomförandet av EU-standarder för grundläggande rättigheter. Uppmärksamhet bör ägnas åt den faktiska rätten till asyلفörfarandet, principen om non-refoulement, barnets bästa och relevanta standarder och skyddsåtgärder mot frihetsberövande och frihetsbegränsning. Även efterlevnaden av rättssäkerhetsgarantier samt ett värdigt bemötande och värdiga levnadsförhållanden, när det gäller tillhandahållande av mat, kläder, tillfälligt boende och hälso- och sjukvård samt behandlingen av personer i utsatta situationer, bör övervakas i lika hög grad. FRA har även förtydligat att det är viktigt att den oberoende övervakningsmekanismen får ett tydligt uppdrag, så att den inte riskerar att bli verkningslös.¹⁹

Utredningen anser att Sverige redan uppfyller de krav som ställs enligt screeningförordningen på en oberoende övervakningsmekanism genom JO:s uppdrag och verksamhet. Utredningen menar att det kan innebära ett ökat tillsynsbehov och ett behov av fördjupad kompetens inom EU:s asyl- och migrationsrätt, trots det konstaterar de att kostnaderna som kan uppstå bedöms kunna rymmas inom befintliga anslagsramar.

Enligt FRA:s riktlinjer kräver den oberoende övervakningsmekanismen tillräcklig finansiering för att kunna genomföra sitt uppdrag. Mot bakgrund av de risker för de mänskliga rättigheterna som institutet identifierar i migrations- och asylpakten ifrågasätter institutet utredningens bedömning av uppdragets omfattning och, i förlängningen, den finansiering som utredningen anser vara tillräcklig för att fullgöra uppdraget. Det är viktigt att konstatera att övervakningsmekanismen behöver utföras kontinuerligt, inte som en insats som sker när den/de aktörer som tilldelas uppdraget har möjlighet att prioritera punktinsatser på området. Institutet noterar vidare att screeningförordningen skäl 28 tydliggör att medlemsstaterna bör förse den oberoende övervakningsmekanismen med

¹⁹ EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA), Monitoring fundamental rights during screening and the asylum border procedure – A guide on national independent mechanisms, 19 september 2024.

lämpliga finansiella medel, något som även FRA förtydligar i sina riktlinjer.²⁰ Om mekanismen inte ges tillräcklig finansiering finns det en påtaglig risk att den inte kan fullgöra sitt uppdrag på ett effektivt sätt och att Sverige därmed inte lever upp till kraven på en oberoende övervakningsmekanism enligt förordningen.

Institutet **påminner** även om situationen när uppdraget som Sveriges nationella besöksorgan enligt protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan omänsklig behandling (Opcat) infördes. Uppdraget var inledningsvis inte tydliggjort i lag och resurser för uppdraget föreslogs inte. Mot denna bakgrund kan det vara fördelaktigt att redan från början klargöra uppdragets omfattning i lag. Ett sådant förtydligande skulle också ligga i linje med FRA:s riktlinjer, enligt vilka den oberoende övervakningsmekanismens uppdrag bör vara tydligt definierat för att få faktisk genomslagskraft.

Institutet för mänskliga rättigheters roll

Institutet för mänskliga rättigheter **anser** att delar av uppdraget som oberoende övervakningsmekanism bör tilldelas institutet, med anledning av vår kunskap om mänskliga rättigheter och erfarenhet av att följa, granska och rapportera om hur de mänskliga rättigheterna respekteras i Sverige. Det faktum att vi också har i uppdrag att följa utvecklingen på europeisk och internationell nivå och har samverkan med flera aktörer som har uppdrag på detta område talar också för att vi bör inkluderas i övervakningsmekanismen.

Det framgår i förordningen att uppdraget som oberoende övervakningsmekanism kan delas mellan flera aktörer. I artikel 10.2 screeningförordningen står det att nationella ombudsmän och nationella människorättsinstitutioner “ska delta i driften av den oberoende övervakningsmekanismen och får utses att utföra alla eller delar av den oberoende övervakningsmekanismens uppgifter”.

²⁰ EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA), Monitoring fundamental rights during screening and the asylum border procedure – A guide on national independent mechanisms, 19 september 2024.

I utredningen beskrivs det att institutet framfört att det vore lämpligt att institutet är delaktig i övervakningen genom att tilldelas en del av uppdraget. Vad gäller institutets roll konstaterar utredningen endast att institutet inte prövar enskilda klagomål och inte har något uppdrag att bedriva tillsyn och därför inte kan vara en del av mekanismen. Institutet anser inte att det som utredningen anfört utgör hinder mot att institutet tilldelas delar av uppdraget som övervakningsmekanism, medan andra delar kan ligga hos en annan aktör.

Institutet granskar efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna. Det finns risker för kränkningar av mänskliga rättigheter i relation till implementeringen av migrations- och asylpakten och efterföljande tillämpning. Det är därför viktigt med en aktör som har goda kunskaper om mänskliga rättigheter och erfarenhet av att följa, granska och rapportera om de mänskliga rättigheterna finns med i driften av mekanismen. Det är viktigt att mekanismen inte bara granskar på individuell nivå utan också på strukturell nivå, för att identifiera och förebygga brister och potentiella mönster av rättighetskränkningar. En kontinuerlig och systematisk granskning möjliggör tidiga åtgärder, stärker transparensen och ökar förtroendet för mekanismens legitimitet. Den kunskap och det kontaktnät som institutet har skulle på ett viktigt sätt komplettera den roll som JO kan ha i detta sammanhang.

Utredningen menar vidare att det redan ingår i institutets uppdrag att bevaka frågorna och konstaterar att migrations- och asylpakten får konsekvenser för institutet genom att det kommer finnas ett ökat behov av uppföljning och granskning av de mänskliga rättigheterna. Det kommer även öka behovet av att institutet bidrar med analyser och kunskap kring rättighetsfrågor.

Institutet **delar utredningens bedömning** att behovet av övervakning av de mänskliga rättigheterna kommer att öka till följd av införandet av migrations- och asylpakten. Institutet vill dock förtydliga att vi är en oberoende myndighet i enlighet med Parisprinciperna med ett mandat fastställt enligt lag och det ankommer därför på institutet självt att definiera sitt uppdrag och prioritera de frågor som ska bedrivas inom ramen för verksamheten. Mot denna bakgrund ställer sig institutet kritiskt till att utredningen preciserar vilka områden institutet förväntas övervaka och på vilket sätt detta ska ske. Det kan tilläggas att dialogen med institutet under utredningens gång har varit bristfällig, särskilt med hänsyn

till den vikt som fästs vid nationella människorättsinstitutioner i förordningarna och den erfarenhet institutet besitter i att övervaka efterlevnaden av unionsrätten och internationell rätt.

Ska institutet tillföras ett uppdrag måste det ske i dialog med institutet och det krävs också erforderliga resurser för att kontinuerligt kunna utföra uppgiften. Med detta på plats är det dock en uppgift som institutet ser som angelägen och förenlig med sitt mandat. Utredningen drar även slutsatsen att de ökade kostnaderna skulle kunna rymmas inom nuvarande anslag. Även om uppgiften att följa och rapportera om de mänskliga rättigheterna ingår i institutets mandat har institutet inte tilldelats de resurser som ursprungligen beräknades vid inrättandet, vilket institutet upprepade gånger framfört till regeringen.²¹ För att säkerställa att institutet kan fullgöra hela bredden av sitt mandat krävs en förstärkt finansiering, något som även har framhållits i rekommendationer från GANHRI:s ackrediteringskommitté (SCA).²² Därutöver krävs finansiering för särskilda uppdrag såsom att vara en del av den oberoende övervakningsmekanismen enligt screeningförordningen och asylprocedurförordningen. Uppdraget i en övervakningsmekanism är inte heller en uppgift som kan utföras i mån av tid och prioriteringar, det måste vara en kontinuerlig uppgift som kräver en tydlig resurstilldelning.

Mot bakgrund av det som anförts ovan **bedömer institutet** att förordningens krav på en oberoende övervakningsmekanism inte är uppfyllda, särskilt mot bakgrund av att mekanismens mandat är alltför snävt utformat och att tillräcklig finansiering saknas. Detta riskerar att leda till en försämrad övervakning av de mänskliga rättigheterna vid tillämpningen av screeningförordningen och asylprocedurförordningen.

²¹ Institutet för mänskliga rättigheter, Årsredovisning 2024, s. 5 och Institutet för mänskliga rättigheter, Årsrapport 2025, s. 237.

²² Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI), Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA), Online 1 – 3 October, Geneva 14-18 October 2024s, s. 9-12.

9. Eurodacförordningen

Institutet för mänskliga rättigheter **avstyrker** ändringen i utlänningslagen som innebär att fingeravtryck får tas från barn som har fyllt sex år.

I Eurodacförordningen sänks åldersgränsen för fingeravtryck från 14 år till 6 år. Det kräver en ändring i utlänningslagen och eftersom bestämmelsen också utgör grund för upptagande av fingeravtryck i andra situationer än till Eurodac, uppkommer frågan om den sänkta åldersgränsen bör gälla även för dessa fall.

Institutet för mänskliga rättigheter har i remissyttrande över betänkandet Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll (SOU 2024:80) argumenterat emot en sänkning av åldersgränsen till sex år för att ta fingeravtryck. Angående de av utredningen föreslagna ändringarna i utlänningslagen hänvisar vi till resonemanget som framfördes i det remissyttrandet.²³

11. Mottagandedirektivet

Mottagandedirektivet syftar till att harmonisera minimistandarder för mottagandet av asylsökande inom EU, bland annat när det gäller boende, materiellt stöd och tillgång till grundläggande service under asylprocessen. Medlemsstaterna får enligt artikel 4 i mottagandedirektivet införa eller bibehålla mer förmånliga bestämmelser om mottagningsvillkor för sökande samt deras familjemedlemmar, förutsatt att bestämmelserna är förenliga med direktivet.

I utredningen definieras begreppet levnadsstandard för sökande främst med utgångspunkt i mottagandedirektivet och omfattar grundläggande materiella villkor såsom bostad, mat, kläder och dagersättning, samt tillgång till basal vård och stöd vid särskilda behov. Utöver detta lyfts möjligheter till integration fram som en del av levnadsstandarden, exempelvis genom språkkunskaper, utbildning och arbete som bidrar till självständighet och deltagande i samhällslivet.

²³ Institutet för mänskliga rättigheter, remissyttrande över betänkandet Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll (SOU 2024:80), 10 mars 2025, dnr 3.2.1–775/2024.

Utredningen hänvisar även till Sveriges åtaganden enligt ESK-konventionen, där rätten till en tillfredsställande levnadsstandard och social trygghet erkänns som en del av Sveriges förpliktelser. Samtidigt framgår att de mottagningsvillkor som föreslås kan göras villkorade, exempelvis genom krav på bosättning i anvisat boende eller skyldighet att anmäla adress. Trots dessa inskränkningar gör utredningen ingen samlad bedömning av hur de föreslagna förändringarna påverkar de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna enligt ESK-konventionen.

Institutet **anser att** avsaknaden av en sådan analys innebär att det saknas underlag för att bedöma om förslagen riskerar att undergräva rätten till en tillfredsställande levnadsstandard och social trygghet, särskilt för grupper i utsatta situationer.

11.4.2 Information om mottagningsvillkor till sökande

Institutet för mänskliga rättigheter **ställer sig positiva** till att Migrationsverkets skyldighet att informera förtydligas och utvidgas. Utredningen bedömer dock att det inte finns behov av att införa möjligheten att information till sökande i undantagsfall ges genom muntlig översättning eller i visuell form. Inför FN:s kommitté för personer med funktionsnedsättnings (FN:s funktionsrättskommitté) granskning av Sveriges genomförande av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (funktionsrättskonventionen) för år 2024 genomförde institutet möten med personer med migrationsbakgrund som har funktionsnedsättning. En upplevelse som lyftes fram av flera deltagare var att rätten till tillgänglig kommunikation enligt artikel 9 och artikel 21 i funktionsrättskonventionen var starkt åsidosatt av Migrationsverket.

Institutet vill här **understryka** att information måste kunna ges på andra sätt än enbart skriftligen, för att uppfylla funktionsrättskonventionens krav om tillgänglig information i enlighet med artiklarna 9 och 21. Om information inte anpassas riskerar sökande med funktionsnedsättning att inte kunna ta del av

nödvändig information, vilket skapar bristande rättssäkerhet och kan leda till diskriminerande effekter.

11.4.4. Områdesbegränsning samt boende- och anmälningsskyldighet

Liksom i vårt remissvar gällande Mottagandelagen - En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande (SOU 2024:68) **avstyrker** institutet utredningens förslag om närvarokontroller.²⁴ Institutet menar att närvarokontrollerna i kombination med skyldigheten att bo på anvisat asylboende, innebär en omfattande och generell inskränkning av sökandes rörelsefrihet samt deras rätt till privat- och familjeliv. Rätten till privat- och familjeliv fastslås bland annat i artikel 8 i Europakonventionen där det föreskrivs att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Rättigheten stadgas även i artikel 17 i den internationella konventionen om de medborgerliga och politiska rättigheterna (ICCPR), artikel 7 i EU:s rättighetsstadga, artikel 22.1 i funktionsrättskonventionen samt artikel 16 i barnkonventionen.

Institutet **avstyrker** förslaget att sökande ska vistas inom ett särskilt geografiskt område. Institutet anser att förslaget innebär en omfattande och generell inskränkning i sökandes rörelsefrihet. Denna inskränkning riskerar dessutom att påverka tillgången till andra rättigheter, exempelvis barns rätt till en meningsfull fritid, religionsfriheten, samt rätt till privat- och familjeliv. Att sökande dessutom ska begränsas till att röra sig inom ett anvisat geografiskt området utgör en ytterligare inskränkning i rörelsefriheten, vilket inte är i linje med FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering (FN:s rasdiskrimineringskommitté) rekommendation om att förebygga segregation och isolering.

Enligt folkrätten får inskränkningar i vissa rättigheter göras utifrån specifika kriterier i relation till en proportionalitetsavvägning. Enligt utredningen är syftet

²⁴ Institutet för mänskliga rättigheter, remissyttrande över betänkandet Mottagandelagen - En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande (SOU 2024:68), den 14 januari 2025, dnr 3.2.1–600/2024.

med inskränkningen i rätten till rörelsefrihet att säkerställa kontroll över boende och vistelse, effektivisera asylprocessen och underlätta mottagandet.

Av utredningen framkommer det inte tydligt på vilket sätt dessa syften skulle uppnås eller på vilket sätt detta är den bästa, och minst inskränkande, åtgärden för att uppnå detta syfte. Utredningen hänvisar till att inskränkningen i rörelsefrihet är möjlig att göra utifrån det nya mottagandedirektivet. Enligt artiklarna 7 och 8 i det nya omarbetade mottagandedirektivet är inskränkningar i sökandes rörelsefrihet och geografiska begränsningar frivilliga åtgärder som staten kan välja att införa. Sverige har därför möjlighet att välja alternativa lösningar som inte riskerar inskränka sökandes rättigheter.

Utredningen föreslår att det ska finnas möjlighet att ansöka om tillfälligt tillstånd att utebli från närvarokontroll, vistas utanför det aktuella länet samt att utebli från anmälningstillfällen när det finns särskilda skäl. Institutet **ser risker** för sökandes privat- och familjeliv med anledning av att sökande förväntas redogöra för privata omständigheter så som sjukdomstillstånd och familjesituation i varje ansökan om att få utebli.

Enligt utredningen ska närvarokontrollen inte gälla barn under 16 år. Institutet vill påminna om att alla barn under 18 år skyddas av barnkonventionen. Barnkonventionen skyddar barns rättigheter oavsett deras eller deras föräldrars uppehållsstatus i ett land. Institutet **anser** därför att 18 år är den åldersgräns som bör gälla om skillnader ska göras mellan vuxna och barn i mottagandesystemet.

Nedsättning av dagersättning och rätt till tillfredsställande levnadsstandard

Institutet **avstyrker** utredningens förslag att dagersättningen ska kunna sättas ned eller dras in för sökande som lämnar det anvisade området eller inte följer givna skyldigheter, såsom anmälningsskyldigheten. Att använda nedsättning av dagersättningen som styrmedel för att få sökande att vistas inom ett anvisat län villkorar sökandes rätt till tillfredsställande levnadsstandard. Institutet vill i sammanhanget lyfta att FN:s rasdiskrimineringskommitté i december 2025 rekommenderade Sverige att se över lagstiftningen om att dra in dagersättningen

för de som inte bor i Migrationsverkets anläggningsboenden, för att säkerställa rätten till rörelsefrihet och förebygga segregation eller isolering.²⁵

Institutet **betonar** att utgångspunkten för utredningens förslag måste vara Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter, inklusive rätten till tillfredsställande levnadsstandard.

Säkerställande av rättigheter för sökande med funktionsnedsättning

Utredningen kommer fram till att behov av särskilt stöd vid tilldelning av boendeplats tillgodoses genom att Migrationsverket utreder om sådant behov föreligger.

Med utgångspunkt i möten med personer med migrationsbakgrund som har funktionsnedsättning har vi i vår kompletterande rapport inför funktionsrättskommitténs granskning av Sverige lyft fram att bostäder för personer som söker internationellt skydd ofta brister i tillgänglighet. Vid dessa möten har personer ur samma grupp även beskrivit hur bristerna i tillgänglighet försvårar, och i många fall helt förhindrar, deras möjlighet att vara delaktiga i samhällslivet.²⁶

I detta sammanhang vill institutet **särskilt påminna** om att FN:s funktionsrättskommitté har rekommenderat Sverige att se till att flyktingar och asylsökande med funktionsnedsättning får tillgång till nödvändig service och till funktionshindersrelaterat stöd, inbegripet tillgängligt boende.²⁷ Institutet **betonar**

²⁵ FN:s kommitté för avskaffande av alla former av rasdiskriminering (CERD), Sammanfattande slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges 24e och 25e periodiska rapport, 5 december 2025, CERD/C/SWE/CO/24-25, punkt 43.

²⁶ Institutet för mänskliga rättigheter, Kompletterande information till FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning Inför den andra och tredje granskningsprocessen avseende Sverige 2024, punkt 168.

²⁷ FN:s funktionsrättskommitté, Sammanfattande kommentarer avseende Sveriges kombinerade andra och tredje periodiska rapport, 22 mars 2024, CRPD/C/SWE/CO/2-3.

vikten av att boendeanpassningar görs som tillgodoser behov oavsett om en person har fysisk, psykisk, intellektuell och/eller kognitiv funktionsnedsättning.

System för att identifiera personer med funktionsnedsättning måste vara tydliga och träffsäkra. På grund av bland annat bristande rutiner och kunskap om olika former av funktionsnedsättning, finns risk att personer inte upptäcks och därmed inte får det stöd de har rätt till.²⁸ Mot bakgrund av att det i dag finns brister i tillgänglighetsanpassningar, samtidigt som omfattande förändringar genomförs inom migrationssystemet, **understryker** vi vikten av att rättigheterna för personer med funktionsnedsättning säkerställs och implementeras konsekvent framöver. Detta är avgörande för att de reformer som nu genomförs inte ytterligare försvagar möjligheterna till delaktighet och likabehandling.

11.4.12 Underårigas skolgång och utbildning

Institutet **avstyrker** utredningens förslag om att sökande barn ska tas emot i skolan senast två månader efter ansökan om internationellt skydd lämnats in, i stället för en månad som gäller idag. Genom att förlänga tidsfristen för mottagande i skolan riskerar barn att stå utan skolgång under en längre tid än tidigare.

Vidare är institutet **kritiska** till att utredningen inte föreslår några ändringar vad gäller sökande barns skolplikt. I nuläget har barn som söker internationellt skydd inte skolplikt trots att FN:s barnrättskommitté har rekommenderat att Sverige säkerställer att dessa barn har samma rättigheter inom utbildningssystemet, inklusive skolplikt.²⁹

Institutet **avstyrker** också förslaget om att förtydliga i lag att barn som vistas i landet utan stöd av nödvändiga tillstånd eller författning inte har rätt till förskola, fritidshem eller annan pedagogisk verksamhet såsom öppen förskola. Förslaget innebär en försämring av barnens rättigheter och riskerar att försvaga deras rätt

²⁸ Myndigheten för delaktighet, Personer med funktionsnedsättning i asyl- och etableringsprocessen – situationen i dag och behoven framåt, 2017, rapport 2017:20.

²⁹ FN:s barnrättskommitté, Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport, UN Doc. CRC/SWE/co/6-7, 7 mars 2023, punkt 38 a.

till utbildning och utveckling. Enligt barnkonventionen har alla barn, oavsett juridisk status, rätt till utbildning (artikel 28) och till utveckling (artikel 6).

I detta sammanhang vill institutet lyfta artikel 41 i barnkonventionen, som slår fast att en stat inte kan försämma barnets rättigheter, med utgångspunkt i konventionen, samt artikel 4, som kräver att staten strävar efter en ständig utveckling och förbättring av genomförandet av barnets rättigheter. Detta innebär att lagstiftaren inte får nöja sig med att uppfylla miniminivåer i EU-rätten, utan måste säkerställa att barns rättigheter successivt stärks i enlighet med barnkonventionen. Om lagstiftaren föreslår åtgärder som innebär en försämring för barn är det nödvändigt att en grundlig analys av barnets bästa och en tydlig proportionalitetsavvägning görs. I utredningen görs en avvägning som innebär att barnets rätt till utbildning enligt artikel 28 i barnkonventionen och principen om barnets bästa erkänns, men vägs mot behovet av ökad flexibilitet i mottagandesystemet. Institutet vill **här understryka** att regeringsformen anger att utbildning är en grundläggande rättighet som inte får inskränkas genom proportionalitetsavvägningar mellan administrativa och andra intressen.³⁰

Den föreslagna förlängningen av tidsfristen till två månader motiveras främst av administrativa behov snarare än barnets behov och rättigheter. Sammantaget innebär detta att barn i praktiken kan få vänta längre på skolstart, trots att barnets bästa ska vara vägledande och rätten till utbildning inte får inskränkas. Institutet menar att utredningens förslag innebär flera förändringar som tillsammans kan ses som en försämring av barns rätt till utbildning och utveckling enligt artikel 28 och artikel 6 i barnkonventionen.

Institutet **vill även understryka** att det enligt artikel 27 i Wienkonventionen om traktaträtten inte är tillåtet för en stat att åsidosätta sina internationella konventionsförpliktelser med hänvisning till intern rätt. Sedan Sverige ratificerade barnkonventionen 1990 har all svensk lagstiftning därför behövt vara förenlig med konventionen, och genom inkorporeringen år 2020 gavs konventionen ställning som svensk lag vilket innebär ett förtydligande av att både lagstiftaren och rättstillämparen ska tolka svenska bestämmelser i förhållande till barnkonventionen. Av förarbetena till inkorporeringen framgår

³⁰ 2 kap. 20 § regeringsformen.

att barnkonventionens ställning som lag förutsattes påverka utvecklingen av både befintlig och ny lagstiftning.³¹

11.4.15 Materiella mottagningsvillkor samt hälso- och sjukvård

Institutet **är kritiskt till** att det finns oklarheter gällande utredningens förslag om att dagersättningen ska beräknas som en procentsats av riksnormen för försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen. Utredningen lyfter att de materiella mottagandevillkoren ska vara tillräckliga för att ge sökande en värdig levnadsstandard och jämförbara levnadsvillkor i alla medlemsstater. Utredningen beskriver också att mottagandedirektivet ger stort utrymme för fri bedömning av vad som är en värdig levnadsstandard och hur den ska uppnås. Institutet **saknar en analys** av dagersättningens nivå kopplat till rätten till en tillfredsställande levnadsstandard i enlighet med ESK-konventionen. Det framgår inte heller i utredningens förslag vilken procentsats av försörjningsstödet som avses införas.

I institutets remissvar gällande slutbetänkandet Mottagandelagen - En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande (SOU 2024:68) lyfter vi att den procentsats som föreslås innebar att dagersättningsnivåerna i princip kvarstår på nivåerna som fastställdes 1994.³² Institutet **uppmärksammar** att FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-kommittén) under sin senaste granskning uppmanade Sverige att se till att dagersättningen för asylsökande fastställs på nivåer som garanterar en tillfredsställande levnadsstandard.³³ Om förevarande utredning bygger på samma föreslagna procentsats kvarstår vår kritik.

I fråga om hälso- och sjukvård konstaterar utredningen att direktivets krav redan uppfylls av svensk lagstiftning och att det därför inte behövs författningsändringar på detta område. Institutet **vill i detta sammanhang lyfta**

³¹ Prop. 2017/18:186.

³² Institutet för mänskliga rättigheter, remissyttrande över betänkandet Mottagandelagen - En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande (SOU 2024:68), 14 januari 2025, dnr 3.2.1-600/2024.

³³ FN:s ESK-kommitté, Sammanfattande slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges sjunde periodiska rapport, 22 mars 2024, E/C.12/SWE/CO/7, p. 26-27.

att ESK-kommittén har uttryckt allvarlig oro över rätten till vård för asylsökande vuxna och rekommenderar att Sverige tydligt definierar begreppet vård som inte kan anstå, samt vidtar nödvändiga åtgärder för att säkerställa rätten till hälsa för denna grupp.³⁴ Begreppet ”vård som inte kan anstå” har länge kritiserats som otydligt, vilket öppnar för godtyckliga bedömningar samt svåra etiska avvägningar för vårdpersonal.³⁵

En mer fördjupad analys gällande rätten till vård för sökande, liksom den faktiska tillgången till vård, hade varit rimligt för att kunna avgöra huruvida Sveriges nuvarande lagstiftning faktiskt överensstämmer med mottagandedirektivet.

11.4.18 Inskränkning eller indragning av materiella mottagningsvillkor

Institutet **avstyrker** utredningens förslag om nedsättning av dagersättningen vid allvarlig misskötsamhet på asylboenden eller när sökande underlåter att delta i den obligatoriska samhällsintroduktionen. Även om institutet anser att det finns ett stort behov av trygghet och säkerhet på boendena, ifrågasätts att en lägre dagersättning faktiskt skulle bidra till ökad trygghet. Institutet hänvisar till Brottsförebyggande rådets (Brå) rapport om brott och brottsutsatthet på kollektiva asylboenden. I rapporten föreslås inga disciplinära sanktioner i form av nedsatt dagersättning. I stället betonas åtgärder som mindre boenden med färre personer per rum, mer personal samt insatser för att främja psykisk hälsa för personer som söker internationellt skydd. Brå lyfter dessutom fram att en höjd dagersättning kan bidra till att minska psykisk ohälsa och även en del av stöldbrottsligheten på boendena.³⁶

³⁴ FN:s ESK-kommitté, Sammanfattande slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges sjunde periodiska rapport, 22 mars 2024, E/C.12/SWE/CO/7, p. 32–33.

³⁵ Socialstyrelsen, Hälso- och sjukvård och tandvård till asylsökande och nyanlända, 2016.

³⁶ Brottsförebyggande rådet (Brå), Brott och brottsutsatthet på kollektiva asylboenden under 2018, 2020, Rapport 2020:16.

Utifrån att dagersättningen redan är på en mycket låg nivå kan även en tillfällig nedsättning anses få oproportionerliga effekter på rätten till tillfredsställande levnadsstandard i det enskilda fallet.

11.4.19 Sökande med särskilda mottagandebehov

Utredningen bedömer att det inte krävs några författningsändringar för att säkerställa identifiering och stöd till personer med särskilda mottagandebehov. Institutet ser **behov av** en mer fördjupad analys utifrån olika grupperas särskilda behov och rättigheter och hur dessa tillgodoses i praktiken.

Mottagandedirektivet ställer krav på tidig och kvalificerad identifiering av sårbarhet. Flera rapporter visar att Sverige brister i att tillgodose rättigheter hos personer som har särskilda behov i mottagandet.

Kunskapen om personer som söker internationellt skydd och nyanlända med funktionsnedsättning är begränsad, vilket försvårar tidig identifiering och tillgång till stöd. Personer med funktionsnedsättning möter särskilda hinder i asyl- och etableringsprocessen, och det finns behov av systematisk uppföljning för att säkerställa deras rättigheter.³⁷

Hbtqi-personer vittnar om stereotypa förväntningar i asylutredningen, vilket underminerar både tillit till myndigheter och rättssäkerhet.³⁸

Tortyroffer identifieras inte sällan först sent i processen, bland annat på grund av otillräcklig trauma- och tortyrkompetens. Medicinsk och psykologisk utredning erbjuds dessutom inte systematiskt.³⁹

³⁷ Myndigheten för delaktighet, Personer med funktionsnedsättning i asyl- och etableringsprocessen – situationen i dag och behoven framåt, 2017, Rapport 2017:20.

³⁸ RFSL, Avslagsmotiveringar i hbtqi-asylärenden – en uppföljning av rättsutredningen, 2023.

³⁹ Svenska Röda Korset, Tortyrskador i asylprocessen under lupp, 2015.

FN:s barnrättskommitté har dessutom rekommenderat att Sverige säkerställer att alla asylsökande barn, inklusive ensamkommande barn, skyndsamt får tillgång till psykosocialt och integrationsrelaterat stöd, hälso- och sjukvård, social omsorg och utbildning. Kommittén menar att Sverige brister i att säkerställa att barnets bästa kommer i främsta rummet i asylprocesser och att barns asylskäl ofta bedöms som en förlängning av föräldrarnas, snarare än genom individuella prövningar utifrån barns egen utsatthet.⁴⁰

Vad gäller bedömningen av personer med behov av särskilda förfarandegarantier se mer under avsnitt 5.3.17 Gränsförfaranden.

11.4.20 Kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde

Institutet **tillstyrker** utredningens förslag om att införa ett kompletterande stycke i 18 kap. 1 § utlänningslagen, som tydliggör att offentligt biträde ska förordnas vid prövning av förvarsbeslut.

Institutet för mänskliga rättigheter **vill här framhålla** att vi avstyrkte förslaget om att begränsa kostnadsfri rättslig rådgivning som gavs i delbetänkandet Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt (SOU 2025:31).⁴¹

14. Krishanteringsförordningen

Bestämmelsen i krishanteringsförordningen som tillåter att gränsförfaranden för prövning av ansökningar kan förlängas med upp till sex veckor kan leda till mer omfattande användning av förvar, vilket riskerar att strida mot rätten till personlig frihet och säkerhet enligt artikel 6 EU:s rättighetsstadga och artikel 5 EKMR. Utredningen saknar en analys av förordningens förenlighet med

⁴⁰ FN:s barnrättskommitté, Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport, UN Doc. CRC/SWE/co/6–7, 7 mars 2023, punkt 43 (a).

⁴¹ Institutet för mänskliga rättigheter, remissyttrande över betänkandet Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt (SOU 2025:31), den 19 juni 2025.

internationella åtaganden. Institutet **betonar** att mänskliga rättigheter måste respekteras även under kriser, och det är därför viktigt att tillämpningen av förordningen sker med detta i åtanke.

15. Bestämmelser om ensamkommande barn i EU:s migrations- och asylpakt

Institutet **efterfrågar** att det görs en grundligare analys av ensamkommande barns tillgång till rättsligt stöd. Det saknas en analys kring hur systemet med företrädare faktiskt ska fungera i praktiken, hur kompetenskraven ska säkerställas och hur systemet ska organiseras för att fungera effektivt och att barnets rättigheter till fullo tillgodotas.

I sammanhanget **vill institutet framhålla** att flera instanser i sina yttranden över Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt (SOU 2025:31) kommenterat problematiken med att även ensamkommande barn ska omfattas av begränsad rättslig rådgivning.⁴² När det gäller personliga intervjuer med ensamkommande barn eller barn som åtföljs av en vuxen hänvisar utredningen till att asyl- och migrationshanteringsförordningen anger att intervjun ska ske ”i närvaro av företrädare och – i tillämpliga fall – barnets juridiska rådgivare”. Utredningen drar slutsatsen att formuleringen ”i tillämpliga fall” innebär att det inte finns någon skyldighet att barnet alltid ska ha en juridisk rådgivare närvarande.

Institutet **betonar** vikten av att barns mänskliga rättigheter efterlevs i processen som beskrivs i asyl- och migrationshanteringsförordningen och att det är av största vikt att barn har tillgång till juridisk rådgivning. Enligt artikel 12 i barnkonventionen har barn rätt att komma till tals och uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet och därför ska barnet särskilt beredas möjlighet att höras, antingen direkt eller genom en företrädare. Stater har även ett ansvar enligt

⁴² Se bland annat yttrande från Asylrättscentrum, 18 juni 2025

och Föreningen Sveriges Överförmyndare, 20 maj 2025, över gällande delbetänkande Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt (SOU 2025:31)

artikel 22 i samma konvention att vidta lämpliga åtgärder att säkerställa att barn som söker internationellt skydd ska få lämpligt skydd. En juridisk rådgivare är ett viktigt stöd för att barns mänskliga rättigheter ska efterlevas och för att barn ska kunna förstå processen och komma till tals i enlighet med barnets bästa.

Ärendets handläggning

Detta remissvar har beslutats av direktören Fredrik Malmberg och föredragits av utredarna Alina Anderberg, Emma Olsson och Ida Gunge. I den slutliga beredningen har även ställföreträdande direktör och tillförordnad chef för enheten för utredning och analys Charlotte Palmstierna deltagit.

Fredrik Malmberg, direktör