

Dnr Ju2024/02070

Till:
Justitiedepartementet

Stockholm, 15 januari 2024

Asylrättscentrums remissvar gällande betänkandet Mottagandelagen. En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande (SOU 2024:68)

Om Asylrättscentrum

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

Sammanfattning

2. Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande lämnade sitt slutbetänkande, *Mottagandelagen. En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande* (SOU 2024:68), till regeringen den 15 oktober 2024. Utredningen föreslår flera långtgående förändringar i mottagandet av asylsökande i Sverige. Bland annat föreslås att en ny lag ska antas, mottagandelagen.
3. Den föreslagna mottagandelagen innehåller regler som syftar till att möjligheterna för asylsökande att bo i eget boende som huvudregel försvinner. För att säkerställa att asylsökande bor på det boende som de tilldelats av Migrationsverket, föreslår utredningen att enskilda ska kunna åläggas olika generella och individuella skyldigheter. Det handlar bland annat om att asylsökande ska delta i närvarokontroller på sitt tilldelade boende och inte få vistas utanför det län där asylboendet är beläget. Även personer som har lagakraftvunna avlägsnandebeslut kommer att vara skyldiga att bo i boenden som anvisats av Migrationsverket, delta i närvarokontroller och inte vistas utanför länet.
4. Asylrättscentrum ser vissa fördelar med förslagen som lämnats, men anser även att flera av förslagen, framför allt de som berör begränsningar i enskildas rörelsefrihet, inte är förenliga med EU-rätten eller internationella konventionsåtaganden.

5. Vi på Asylrättscentrum har följande huvudsakliga synpunkter på utredningens förslag:

- Vi välkomnar att den föreslagna mottagandelagen avhjälp de otydligheter som tidigare funnits rörande vem som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Även avsikten att förenkla övergången mellan olika ersättningar välkomnas.
- Vi tillstyrker förslaget om att personer med lagakraftvunna avlägsnandebeslut kommer att omfattas av den nya mottagandelagen.
- Vi anser att det bör finnas utrymme att göra undantag från lagens tillämpningsområde så att orimliga konsekvenser för enskilda kan undvikas.
- Vi avstyrker förslaget om att asylsökande ska delta i närvarokontroll på asylboendet, och vara skyldiga att vistas inom ett begränsat geografiskt område.
- Vi avstyrker utredningens förslag om individuell boende- och anmälningsskyldighet.
- Vi avstyrker utredningens förslag om att sätta ned dagersättningen om den asylsökande vistas utanför länet där asylboendet är beläget, eller inte uppfyller en individuell anmälningsskyldighet.
- Vi avstyrker utredningens förslag om att personer med avlägsnandebeslut ska anmäla sig på asylboende samt att de ska vistas inom ett begränsat geografiskt område.
- Vi vill understryka vikten av att utebliven anmälningsskyldighet eller vistelse utanför det aktuella länet inte tillåts bli en presumtion för förvar.
- Vi anser att Migrationsverkets tilldelningsbeslut av boendeplats ska vara möjliga att överklaga, alternativt att det ska finnas en möjlighet att ansöka eller begära om annan boendeplats än den tilldelade.
- Vi avstyrker förslaget att asylsökande ska ges rätt att arbeta utan arbetstillstånd först efter en viss tid i Sverige men tillstyrker att det

ska gå att överklaga beslut om att neka undantag från kravet på arbetstillstånd.

- Vi anser att det är nödvändigt med övergångsbestämmelser.

Inledande kommentarer

6. Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande lämnade slutbetänkandet *Mottagandelagen. En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande* (SOU 2024:68) till regeringen den 15 oktober 2024. Den föreslår bland annat att möjligheterna för asylsökande att bo i eget boende som huvudregel försvinner. För att se till att asylsökande bor på det boende som de tilldelats av Migrationsverket, ska de kunna åläggas olika generella och individuella skyldigheter. Det handlar bland annat om att asylsökande ska delta i närvarokontroller på sitt tilldelade boende och inte få vistas utanför det län där asylboendet är beläget.
7. Flera av de frågor som behandlas i betänkandet har också avhandlats i utredningens tidigare delbetänkande, *En ny ordning för asylsökandes boende* (SOU 2022:64 s. 236 f).
8. I Asylrättscentrums remissyttrande över förslagen i delbetänkandet redogjorde vi för vår erfarenhet av att en lugn och trygg boendemiljö är en grundläggande förutsättning för att personer som nyligen anlänt till Sverige efter traumatiska upplevelser i hemlandet och under flyktvägen på ett utförligt och tillräckligt detaljerat sätt ska kunna berätta om sina fullständiga asylskäl. Migrationsverkets tilldelning av boendeplats är således ett beslut som kan ha stor betydelse för den enskildes fysiska och psykiska mående och påverka möjligheterna för den enskilde att framföra sina asylskäl. För att säkerställa korrekta och rättssäkra asylutredningar uttalade vi därför att Migrationsverkets tilldelningsbeslut av boendeplats ska vara möjliga att överklaga, alternativt att det ska finnas en möjlighet att ansöka eller begära om annan boendeplats än den tilldelade, och ett nekande besked på en sådan ansökan eller begäran ska i så fall vara överklagbart. (Asylrättscentrums remissvar gällande betänkandet *En ny ordning för asylsökandes boende*, SOU 2022:64, 15 juni 2023). Asylrättscentrum håller fast vid denna ståndpunkt.
9. Asylrättscentrum håller även fast vid övriga uttalanden i remissvaret över delbetänkandet. De handlar, bland annat, om att barnfamiljer, i möjligaste mån, inte bör tilldelas boendeplats i kollektiva boenden och att en persons asylansökan inte ska kunna avskrivas i situationer där denne inte uppger en ny korrekt bostadsadress. (Asylrättscentrums remissvar gällande betänkandet *En ny ordning för asylsökandes boende*, SOU 2022:64, 15 juni 2023).

10. Det finns delar av förslaget till mottagandelag som Asylrättscentrum välkomnar. Det är bra att otvetyligheter i nuvarande lagstiftning klargörs och att rättigheter för asylsökanden i vissa avseenden stärks. Många delar i förslaget är dock oroande.
11. Oron handlar framför allt om förslagen på långtgående generella inskränkningar av asylsökandes rörelsefrihet. Asylrättscentrum anser, till skillnad från utredningen, att det finns risk för att förslagen kommer få en sådan kumulativ negativ effekt på asylsökandes rättigheter att åtgärderna inte kan ses som förenliga med EU:s nya omarbetade mottagandedirektiv (2024/1346) som kommer att börja tillämpas 2026. Enligt Asylrättscentrums mening är det inte heller visat att de föreslagna inskränkningarna i enskildas rättigheter som föreslås är nödvändiga och proportionerliga, och därför inte heller förenliga med Sveriges konventionsåtaganden.
12. Asylrättscentrum ser även skäl att ifrågasätta utredningens barnkonsekvensanalys. Utredningen föreslår att exempelvis att barn över 16 år inte ska undantas begränsningarna av rörelsefrihet i form av närvarokontroller och anmälningskyldighet. Enligt utredningen kan andra krav ställas på dessa barn än på yngre barn (s. 689). Barnkonventionen gäller dock för alla barn under 18 år, och Asylrättscentrum befarar att de föreslagna begränsningarna skulle få en avsevärd negativ effekt också på barn i tonåren. Om en ny mottagandelag ger möjlighet till begränsningar som närvarokontroll och anmälningskyldighet, anser Asylrättscentrum därför att sådana enbart bör kunna äläggas vuxna.
13. Det finns också rent praktiska aspekter som talar emot genomförandet av centrala delar av utredningens förslag. Detta gäller främst organiseringen av boendena. Möjligheten att genomföra förslagen förutsätter nämligen att det finns boenden som är utformade och placerade på ett annat sätt än vad som gäller i dag, med en bemanning som lever upp till de krav som följer av det nya omarbetade mottagandedirektivet. Utredningen kommer också till slutsatsen att förslagets förenlighet med barnkonventionen förutsätter att man vid asylboenden etablering och utformning tar hänsyn till barns behov och utformar dem så att avskildhet, vila, utveckling och rekreation tillgodoses (s. 271 f).
14. Mycket pekar dessutom på att det kommer vara svårt att tillgodose enskildas trygghet i asylboendena, inte minst de personer som har särskilda behov. I delbetänkandet framhöll utredningen att det finns förhållandevis stora problem med otrygghet och olika former av misskötsamhet på asylboenden (se t.ex. SOU 2022:64 s. 236 f). Ett sådant perspektiv genomsyrar emellertid inte detta betänkande. Asylrättscentrum vill därför påminna om att det nya omarbetade mottagandedirektivet exempelvis kräver att medlemsstaterna, när de tillhandahåller inkvartering, ska vidta lämpliga åtgärder för att så långt det är möjligt säkerställa att misshandel

och våld, inbegripet våld med sexuella, könsrelaterade, rasistiska eller religiösa motiv, förhindras (artikel 20.4).

15. En annan anledning att ifrågasätta om centrala förslag i betänkandet är förenliga med exempelvis barnkonventionen, är att många asylsökande kan komma att tillbringa mycket lång tid på dessa boenden. Även om Migrationsverkets handläggningstider i dag ofta är förhållandevis korta tillkommer ofta väntetid under domstolens prövning av ett överklagande. Denna kan vara betydande. Statistik från Migrationsverket¹ visar också att genomsnittlig vistelsetid för barn i familj på Migrationsverkets boende under 2023 uppgick till 852 dagar. Detta perspektiv borde tydligare ha beaktats i utformningen av förslagen.
16. Asylrättscentrum efterlyser vidare förtydliganden av hur den praktiska utformningen av exempelvis närvarokontroller och anmälningsskyldighet bör se ut, eftersom den faktiska utformningen har betydelse för att bedöma om de föreslagna åtgärderna är proportionella eller inte. Hur en asylsökande ska anmäla sin närvaro på asylboendet, kan exempelvis ha stor betydelse för hur tillvaron på boendet upplevs, inte minst för barn. En ordning där man måste köa utomhus för en närvarokontroll kan upplevas som nedbrytande. Det kan vidare vara svårt att ge barn en fungerande tillvaro på ett anläggningsboende där familjen exempelvis inte själva får ansvara för hushållning och matlagning. Likaså är det av betydelse vilken personal som kommer att ansvara för närvarokontroller och anmälningsskyldighet. I ljuset av risken för att barn kommer tillbringa flera år på Migrationsverkets boenden, borde detta ha beaktats av utredningen i högre grad än vad som gjorts.
17. Genom mottagandelagen införlivas ett antal artiklar i det nya omarbetade mottagandedirektivet. Vissa bestämmelser i direktivet återstår dock att införliva. Exempelvis innehåller artikel 29 i direktivet en rätt till rättsligt bistånd och biträde vid överklagande av beslut om individuell anmälningsskyldighet, nekat tillstånd att lämna det geografiska området och vid beviljande, indragning eller inskränkning av förmåner. Denna rätt tillgodoses inte genom förslaget.

Vilka som omfattas av lagen (kapitel 4)

18. **Asylrättscentrum välkomnar att den föreslagna mottagandelagen avhjälpes de otydligheter som tidigare funnits rörande vem som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Även avsikten att förenkla övergången mellan olika ersättningar välkomnas.**

¹ Statistik från Migrationsverket den 8 januari 2025.

19. **Asylrättscentrum tillstyrker även förslaget om att personer med lagakraftvunna avlägsnandebeslut kommer att omfattas mottagandelagen.** I vår verksamhet har vi sett hur personer med avlägsnandebeslut som återvänder till Sverige och då inte omfattas av LMA har hamnat i en utsatt situation. Att även personer som har varit utomlands föreslås omfattas av mottagandelagen är därför positivt.
20. **Asylrättscentrum anser att det bör finnas ytterligare utrymme att göra undantag från lagens tillämpningsområde så att orimliga konsekvenser för enskilda kan undvikas.**
21. Exempelvis bör den som gör gällande härledd uppehållsrätt undantas från mottagandelagen. Enligt EU-domstolens praxis finns en motbevisbar presumtion för ett beroendeförhållande mellan barn och en förälder när barnet stadigvarande bor tillsammans med sina båda föräldrar, och föräldrarna dagligen delar det rättsliga, ekonomiska eller känslomässiga ansvaret för barnet. Om barnet är unionsmedborgare, kan beroendeförhållandet utgöra grund för att en förälder som är tredjelandsmedborgare får en härledd uppehållsrätt (EU-domstolens dom den 5 maj 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo, i de förenade målen C-451/19 och C-532/19, EU:C:2022:354). Till skillnad från utredningen (s. 187), ifrågasätter Asylrättscentrum därför om det är förenligt med EU-rätten att asylsökande som gör gällande härledd uppehållsrätt enligt artikel 20 EUF-fördraget ska omfattas av mottagandelagen och skyldigheten att bo på asylboende. Detta skulle kunna nämligen innebära att den asylsökande inte kan bo tillsammans med den person från vilken uppehållsrätt kan härledas.
22. Enligt utredningens förslag är det endast möjligt att undanta barn från tillämpningen av mottagandelagen om ingen av barnets vårdnadshavare omfattas av mottagandelagen (avsnitt 4.4.2). Eftersom det generellt är mer förmånligt att inte omfattas av mottagandelagen anser Asylrättscentrum därför, till skillnad från utredningen, att ett barn som har en vårdnadshavare som omfattas av mottagandelagen, och en vårdnadshavare som inte gör det, bör undantas från lagens tillämpningsområde.
23. Asylrättscentrum anser att det är positivt att mottagandelagen inte ska omfatta personer som har uppehållstillstånd och är folkbokförda när ansökan görs (avsnitt 4.4.1), men vill framhålla att det kan uppstå situationer när ansökan görs för sent av skäl utanför sökandens kontroll. I det läget kan det få oproportionerliga konsekvenser om sökanden ska omfattas av mottagandelagen och skyldigheten att bo på asylboende. Om den sökande inte tilldelas plats på ett boende i närheten av sitt hem kan det exempelvis innebära att en sökande inte längre kan behålla sitt

arbete och det kan också få mycket negativa konsekvenser för barn.
Asylrättscentrum efterfrågar ytterligare analys av vilka följder förslaget kan få.

24. Asylrättscentrum anser även att en ansökan om statusförklaring inte bör likställas med en ansökan om uppehållstillstånd på det sätt som görs i avsnitt 4.3.1. Om en utlänning som har uppehållstillstånd anför skyddsskäl ska det betraktas som en ansökan om skyddsstatusförklaring (4 kap. 3 § c utlänningslagen). Eftersom en person inte kan ha flera uppehållstillstånd samtidigt ska en ansökan om uppehållstillstånd från den som redan har ett uppehållstillstånd i regel avvisas. När specifikt ansökan om statusförklaring åsyftas bör det därför framgå av lagtexten. En sådan justering minskar risken för en sammanblandning av begreppen statusförklaring och uppehållstillstånd.

Åtgärder för ett ordnat mottagande av asylsökande (kapitel 5)

Övergripande kommentarer om begränsningarna i rörelsefriheten

25. Asylrättscentrum ifrågasätter utredningens slutsats att förslagen på begränsningarna i rörelsefriheten i avsnitt 5 är förenliga med internationell rätt och grundlag (avsnitt 5.9).
26. Utredningen visar i sin redogörelse för internationell praxis på få avgöranden från Europadomstolen som avser asylsökandes rörelsefrihet. De avgöranden som finns är inte jämförbara med den situation, med en generell närvarokontroll och områdesbegränsning, som enligt utredningens förslag kommer att gälla för asylsökande i Sverige i framtiden. Det är därför svårt att dra säkra slutsatser om den föreslagna ordningen utgör nödvändiga och proportionella begränsningar av rätten till rörelsefrihet som den kommer till uttryck i artikel 2 i Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll. Asylrättscentrum anser att det i sig bör påkalla försiktighet gällande att införa generella inskränkningar av det slag som utredningen förordar.
27. Något som enligt Asylrättscentrum särskilt skulle ha behövt bedömas är följderna av generella närvarokontroller. Det upplevs sannolikt som påtagligt integritetskränkande att behöva närvara vid närvarokontroller tre dagar i veckan och att behöva begära tillstånd för att få undantag från den skyldigheten. Att besluten att neka tillstånd att utebli från närvarokontroll inte kan överklagas kan också bidra till att rörelsefriheten uppfattas som mycket begränsad.
28. Som konstateras i utredningen, är det inte särskilt vanligt bland EU:s medlemsstater eller andra jämförbara länder att kombinera en skyldighet att bo på ett visst boende, en anmälningsskyldighet, en områdesbegränsning och en möjlighet att betrakta asylansökan som återkallad (s. 233).

29. Eftersom kombinationen av restriktioner är ovanlig och förenligheten med internationella konventionsåtaganden därför inte prövats kan det ifrågasättas om utredningen i tillräcklig grad har analyserat de kumulativa effekterna som föreslagen kommer att ha för asylsökande (skäl 22 i ingressen i det nya omarbetade mottagandedirektivet). I utredningen anges att de kumulativa effekterna av förslagen ska bedömas i slutet av kapitel 5 (s. 233). Någon ingående bedömning av de kumulativa effekterna görs dock inte (jfr s. 282 f).
30. Även om Asylrättscentrum ifrågasätter utredningens förslag om närvarokontroller och individuell anmälningsskyldighet är det positivt att barn undantas från dessa. Som nämns ovan, måste det dock ifrågasättas om det är förenligt med barnkonventionen att barn över 16 år ska delta i närvarokontroller och kunna åläggas en individuell anmälningsskyldighet. Asylrättscentrum noterar även att underåriga enligt artikel 26 i det nya omarbetade mottagandedirektivet är en grupp med särskilda mottagandebehov. Det måste också anses tala mot att barn över 16 år ska omfattas av de föreslagna kontrollsystemen.
31. Asylrättscentrum underströk i sitt remissvar över delbetänkandet att asylboenden inte får utformas så att det i praktiken utgör de facto förvar (Asylrättscentrums remissvar gällande betänkandet En ny ordning för asylsökandes boende, SOU 2022:64, 15 juni 2023). Vi vill påminna om att Europadomstolen uttalat att även om en person inte är placerad i förvar kan denne, till följd av bland annat utformning och effekter av begränsningar i rörelsefriheten, anses vara frihetsberövad.² I ett fortsatt beredningsarbete är det därför av vikt att se över om individuella boende- och anmälningsskyldigheter skulle kunna leda till frihetsberövanden. Det handlar inte minst om sådana situationer när begränsningarna skulle pågå under lång tid och i praktiken ha en sådan utformning och omfattning som sammantaget medför betydande begränsningar av rörelsefriheten.

Asylsökandes närvaro på asylboendena ska kontrolleras (avsnitt 5.2).

32. **Asylrättscentrum avstyrker förslaget om att asylsökande ska delta i närvarokontroll på asylboendet.** Det är ett betydande ingrepp i rörelsefriheten att behöva delta i närvarokontroll på asylboendet i den omfattning som utredningen föreslår (ungefär tre gånger i veckan). Enligt vår mening utgör närvarokontrollerna ett oproportionerligt ingrepp i de enskildas rättigheter särskilt som det enligt förslaget inte kommer gå att överklaga beslut om nekat tillstånd att utebli från

² Abdolkhani och Karimnia mot Turkiet, 30471/08, 22 september 2009, p. 125-127; Amuur mot Frankrike, 19776/92, 25 juni 1996, p. 43; Riad och Idiab mot Belgien, 29787/03 och 29810/03, 24 januari 2008, p. 68.

kontroll. Om en reglering med utgångspunkt i utredningens förslag ändå skulle bli aktuell, har Asylrättscentrum följande synpunkter.

33. Utredningen anser att det inte framgår direkt av artikel 7 i det nya omarbetade mottagandedirektivet att man ska kunna få undantag från närvarokontroller. Det faktum att det i artikel 8.5 i direktivet anges att sökanden ska kunna beviljas tillstånd att lämna det geografiska området, pekar enligt Asylrättscentrum på att direktivet är uppbyggt på ett sätt som ger stöd för att även tillstånd att utebli från en närvarokontroll ska kunna beviljas. Det vore ologiskt om man ska få tillstånd för att lämna länet men samtidigt behöva delta i närvarokontroll. Asylrättscentrum välkomnar därför att utredningen föreslår att tillstånd att utebli från närvarokontroll ska kunna ges.
34. Asylrättscentrum ifrågasätter om det är förenligt med artikel 47 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna att inte ge möjlighet att överklaga beslut om att neka tillstånd till att utebli från närvarokontroll. Vi vill i sammanhanget även ifrågasätta utredningens slutsats att artikel 29 i det nya omarbetade mottagandedirektivet inte skulle kräva att sådana beslut ska gå att överklaga. Att artikel 7 inte omnämns i artikel 29 i direktivet kan möjligen förklaras med att utredningen föreslår ett system med närvarokontroller vars förenlighet med direktivet kan ifrågasättas (se mer om detta nedan), snarare än att det inte skulle krävas enligt direktivet.
35. Även i det aktuella sammanhanget bör det vidare, såsom rör artikel 9 (avsnitt 5.5.2), lyftas att det kan uppstå situationer när det inte varit möjligt att söka tillstånd på förhand.
36. Asylrättscentrum vill även ifrågasätta om den föreslagna utformningen av närvarokontroller är förenlig med det nya omarbetade mottagandedirektivet. Det förefaller som att förslaget innebär att man i praktiken inför en närvarokontroll som liknar den anmälningsskyldighet som finns i artikel 9 i direktivet, för alla asylsökande över 16 år (jfr s. 257). Artikel 7.4 (om att tillhandahållandet av materiella mottagningsvillkor får villkoras mot närvaro i ett boende) och skäl 17 i ingressen till direktivet (om medlemsstaternas rätt att utforma sina mottagandesystem) kan dock, enligt Asylrättscentrums mening, inte utgöra tillräckligt stöd för att införa det ingripande kontrollsystem som utredningen föreslår och som samtidigt saknar många av de rättssäkerhetsgarantier som omgärdar åtgärder med stöd i artikel 9.
37. I förslaget finns ingen möjlighet att sätta ned dagersättning när den generella närvarokontrollen åsidosätts (9 kap. 5 § mottagandelagen). Samtidigt anges att det är en förutsättning för dagersättning att man bor på det anvisade boende. Detta reser frågan om man ska kunna dra in dagersättning för en person som omfattas av mottagandelagen men, till följd av ej uppfylld närvarokontroll, inte längre anses bo

på det anvisade asylboendet. Att inte bevilja dagersättning till den som inte länge anses bo på det anvisade boendet bör anses som en indragning av ett materiellt mottagandevillkor enligt artikel 23 i det nya omarbetade mottagandedirektivet. Artikel 23 hänvisar till såväl artikel 8 och 9, men saknar hänvisning till artikel 7 som utgör grund för den generella närvarokontrollen. Asylrättscentrum anser därför att det är tveksamt om det är förenligt med direktivet att dra in dagersättningen om en asylsökande inte längre anses bo på sitt anvisade boende.

38. Av propositionen En ny ordning för asylsökandes boende (prop. 2024/25:49) framgår att möjligheten till eget boende är tänkt att finnas kvar, men att den enskilde i sådant fall är skyldig att meddela Migrationsverket sin adress om man ordnar eget boende (se förslaget på införandet av en ny 19 a § i LMA). I slutbetänkandets förslag på en ny mottagandelag, återfinns samma bestämmelse (8 kap. 5 § mottagandelagen). Det framgår dock inte tydligt av betänkandet om det finns situationer, och i så fall vilka det skulle kunna vara, när asylsökande som omfattas av lagen kommer att kunna ordna eget boende. Det är heller inte tydligt om den som ordnat egen bostad och anmält adress ska kunna få undantag från närvarokontroller på asylboenden och skyldigheten att vistas inom ett län.
39. Det är positivt att asylsökande inte behöva begära tillstånd för att utebli från närvarokontrollen för att infinna sig till möten med myndigheter eller domstolar, om sökandens närvaro är nödvändig. Motsvarande gäller enligt artikel 8 och 9 i det nya omarbetade mottagandedirektivet. Asylrättscentrum anser dock att det bör framgå av mottagandelagen att tillstånd inte ska behöva begäras i sådana situationer. Detsamma bör gälla vid såväl närvarokontroll som områdesbegränsningar och individuell anmälningsskyldighet.
40. Asylrättscentrum anser vidare att asylsökande även ska ha rätt att träffa sitt offentliga biträde under asylprocessen och inte heller ska behöva begära tillstånd för att utebli från närvarokontroll för att kunna delta vid sådana möten. Man ska inte heller behöva begära undantag från områdesbegränsningen eller individuell anmälningsskyldighet för att träffa sitt offentliga biträde.

Asylsökande ska vistas inom ett begränsat geografiskt område (avsnitt 5.3)

41. **Asylrättscentrum avstyrker förslaget om att asylsökande ska vara skyldiga att vistas inom ett begränsat geografiskt område.** Att begränsa den asylsökandes rörelsefrihet till länet där asylboendet är beläget är, enligt vår mening, ett oproportionerligt ingrepp i asylsökandes rörelsefrihet. Det saknas även en utförlig analys av de kumulativa effekterna av de föreslagna åtgärderna och deras förenlighet med Sveriges konventionsåtaganden. Om en reglering med utgångspunkt i

utredningens förslag ändå skulle bli aktuell, har Asylrättscentrum följande synpunkter.

42. Enligt artikel 8.6 i det nya omarbetade mottagandedirektivet kan en skyldighet att vistas inom ett begränsat geografiskt område upphöra att gälla om det efter överklagande har fastställts att en sökande inte har beviljats faktisk tillgång till sina rättigheter enligt direktivet, eller till förfarandegarantierna i det asylförfarande inom det geografiska området man anvisats till. Det är oklart vilka beslut enligt slutbetänkandets förslag som kan överklagas så att boendeskyldigheten upphör enligt vad som föreskrivs i artikeln. Då direktivet ställer krav på att skyldigheten att vistas inom ett begränsat geografiskt område ska kunna upphöra efter överklagande bör det införas skrivningar i mottagandelagen som tillgodoser direktivets krav i den delen.
43. På samma sätt som med tillstånd att utebli från närvarokontroll tyder övervägandena i slutbetänkandet, och de exempel på när tillstånd ska beviljas, på att det kommer bli en förhållandevis restriktiv tillämpning av möjligheten att få tillstånd att vistas utanför det geografiska området (s. 250). Det är dock viktigt att ansökningar om tillstånd för att vistas utanför det anvisade området hanteras på ett rättssäkert sätt, med tillräcklig hänsyn till de individuella omständigheterna. Besked måste vidare kunna meddelas snabbt så att deltagande i olika aktiviteter inte i praktiken omöjliggörs på grund av långsam handläggning.

Migrationsverket ska i vissa situationer kunna fatta individuella beslut om boendeskyldighet och anmälningsskyldighet (avsnitt 5.4)

44. **Asylrättscentrum avstyrker utredningens förslag om individuell boendeskyldighet och anmälningsskyldighet.** Liksom i fråga om områdesbegränsning, skulle åtgärderna medföra oproportionerliga ingrepp i asylsökandes rörelsefrihet. Som nämns ovan, är det heller inte utrett om åtgärderna skulle kunna leda till situationer av faktiska frihetsberövanden. Det saknas även en analys av de kumulativa effekterna av de föreslagna åtgärderna och deras förenlighet med Sveriges konventionsåtaganden. Om en reglering med utgångspunkt i utredningens förslag ändå skulle bli aktuell, har Asylrättscentrum följande synpunkter.
45. Asylrättscentrum anser inte att möjligheten att bevilja tillstånd att utebli från anmälningstillfällen ska vara så begränsad att det i princip handlar om att den enskilde behöver nödvändig medicinsk behandling eller motsvarande skäl. Då enskilda kan komma att vara ålagda anmälningsskyldighet under lång tid är det viktigt att det även i detta sammanhang görs en individuell prövning och att enskildas behov, inte minst vad gäller särskilt utsatta personer, tillgodoses.

46. Utredningen har inte heller tillräckligt belyst vilka konsekvenser som en sådan ordning som föreslås kan medföra för barn. Det handlar dels om barn över 16 år, som enligt förslaget får åläggas en individuell anmälningsskyldighet, dels barn under 16 år vars föräldrar åläggs en sådan skyldighet. En ordning där undantag kan beviljas endast under sådana begränsade förhållande som förslaget ger uttryck för riskerar få betydande negativ inverkan på barns möjligheter att delta i skola och fritidsaktiviteter. Asylrättscentrum ser därför skäl att ifrågasätta om förslaget i denna del är förenligt med barnkonventionen, särskilt barnets rätt till utbildning och rätt till fritid.
47. Asylrättscentrum välkomnar förslaget att beslut om individuell boendeskyldighet och anmälningsskyldighet ska gå att överklaga till förvaltningsdomstol. Hur länge ett sådant beslut kan vara giltigt framgår inte av artikel 9 i det nya omarbetade mottagandedirektivet. Vi är dock tveksamma till om förslaget i denna del skulle vara förenligt med EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och Europakonventionen om ett sådant beslut, till skillnad mot vad som gäller för andra tvångsåtgärder på utlänningsrättens område såsom exempelvis förvar, skulle kunna gälla utan begränsning i tid.

Dagersättningen ska sättas ned om den asylsökande vistas utanför det län där asylboendet är beläget eller åsidosätter en individuell anmälningsskyldighet (avsnitt 5.5)

48. **Asylrättscentrum avstyrker utredningens förslag om att sätta ned dagsättningen om den asylsökande vistas utanför länet med asylboendet eller inte uppfyller en individuell anmälningsskyldighet.** Som utvecklats ovan, är det oklart om åtgärderna som sanktioneras med nedsättning är förenliga med Sveriges konventionsåtaganden. Om betänkandets förslag i denna del skulle realiserats har Asylrättscentrum följande synpunkter.
49. Asylrättscentrum anser att förslaget i den aktuella delen inte är förenligt med det nya omarbetade mottagandedirektivet. Direktivet ger inte stöd för att nedsättning av dagsättning om en asylsökande åsidosätter en individuell anmälningsskyldighet, utan det är skyldigheten för en asylsökande att bo på ett asylboende som kan sanktioneras (artikel 23.2 a i det nya omarbetade mottagandedirektivet). Lydelsen av 9 kap. 5 § i mottagandelagen bör därför ändras.
50. Det är av stor vikt att de rättssäkerhetsaspekter som anges i artikel 23 i direktivet beaktas vid tillämpning av förslagens bestämmelser i den aktuella delen. Det får inte vara en restriktiv prövning av om den asylsökande inte har rätt över de omständigheter som lett till att den individuella anmälningsskyldigheten åsidosatts. Det är därför bra att man i utredningen lyfter att det kan finnas situationer när det inte varit möjligt att söka tillstånd på förhand.

51. Asylrättscentrum anser även att det är bra att det tydliggörs att den asylsökande ska få yttra sig innan dagersättning sätts ned. Det bör tydliggöras att det, vid ett överklagande av beslut om nedsättning av dagersättning, ska gå att få prövat dels om åsidosättandet berott på omständigheter utanför den asylsökandes kontroll, dels om det borde ha beviljats undantag från skyldigheten.
52. Asylrättscentrum anser att dagersättningen inte ska kunna sättas ned för barn som bryter mot områdesbegränsningen (s. 266). Var barn befinner sig ligger typiskt sett ofta utanför barnets egen kontroll.
53. Asylrättscentrum ifrågasätter om det är förenligt med det nya omarbetade mottagandedirektivet att sätta ned dagersättningen för den som inte deltar i sådan verksamhet som avses i 2 kap. 6 § mottagandelagen. Det är oklart om dessa verksamheter, som skötseln av asylboenden, kan likställas med integrationsåtgärder i artikel 23.2 f i direktivet.

Undantag från skyldigheterna i enskilda fall (avsnitt 5.7)

54. Det är i detta avsnitt positivt att förslagets förenlighet med barnkonventionen har bedömts särskilt. Asylrättscentrum instämmer i utredningens bedömning att det är ofrånkomligt att de samlade effekterna av förslagen kan riskera att påverka barn negativt. Vi delar också utredningens bedömning att man när man etablerar och utformar asylboenden behöver ta hänsyn till barns behov, och att boendena utformas så att avskildhet, vila, utveckling och rekreation, för att förslagen ska anses vara förenliga med barnkonventionen (s. 283).
55. I betänkandet framhålls vikten av att barn kan hålla kontakt med familjemedlemmar som inte är asylsökande, att de kan få lämna länet där asylboendet är beläget och få viss möjlighet till miljöombyte (s. 272). Övervägandena i den delen är, enligt vår mening, mer generösa jämfört med övervägandena som görs i avsnitten gällande undantag från närvarokontroll, skyldigheten att vistas inom ett visst län och anmälningsskyldighet (avsnitt 5.2.4, 5.3.3 och 5.4.5). I de avsnitten, och i synnerhet det sista av dem, framstår möjligheterna att göra undantag som mer snäva än i det aktuella sammanhanget.
56. Om utredningen bedömer att förslagets förenlighet med barnkonventionen förutsätter att hänsyn till barnets bästa tas i beaktande på det sätt som anges i det aktuella avsnittet (s. 270 och s. 283), bör det även framgå av i bestämmelser i mottagandelagen (framför allt lagförslagets 3 kap. 7–8 §§). Asylrättscentrum anser att förslaget, i dess nuvarande form, annars riskera leda till en rättstillämpning som står i strid med barnkonventionen.

Åtgärder för ett effektivt återvändande (kapitel 7)

57. **Asylrättscentrum avstyrker utredningens förslag om att personer med avlägsnandebeslut ska anmäla sig på asylboende (avsnitt 7.2) samt att de ska vistas inom ett begränsat geografiskt område (avsnitt 7.3).** Skälet till detta är framför allt att det måste ifrågasättas om förslaget är förenliga med artikel 7.3 återvändandedirektivet (2008/115/EG).
58. Enligt artikel 7.3 i återvändandedirektivet får vissa förpliktelser åläggas den enskilde under tidsfristen för frivillig avresa i syfte att förhindra att personen avviker. Det kan exempelvis handla om att regelbundet anmäla sig hos myndigheterna, deponering av tillräcklig garantisumma, inlämnande av handlingar eller skyldighet att stanna på en viss plats.
59. EU-domstolen har betonat att medlemsstaterna endast får ålägga den enskilde anmälningsskyldighet eller andra skyldigheter, eller korta tidsfrist för frivillig avresa eller avstå från att bevilja sådan, om det föreligger särskilda omständigheter, som risk för avvikande (se EU-domstolens dom i målet El Dridi, C-61/11, punkt 37).³
60. Med hänvisning till EU-domstolens avgörande ovan, har EU-kommissionen framhållit att förpliktelserna inte är befogade om det enligt den individuella bedömningen av fallet inte finns några särskilda omständigheter för att ålägga dem (Kommissionens rekommendationer [EU] 2017/2338 den 16 november 2017, p. 6.2).
61. Mot den bakgrunden kan det ifrågasättas om utredningens förslag om en generell anmälningsskyldighet för personer som har ett avlägsnandebeslut är förenligt med artikel 7.3 i återvändandedirektivet. Asylrättscentrum delar alltså inte utredningens bedömning att det regelmässigt kan anses finnas en risk för att personer avviker under tidsfristen (avsnitt 7.8).
62. Enligt Asylrättscentrums mening krävs även ytterligare analys om det är förenligt med återvändandedirektivet att generellt ålägga personer med avlägsnandebeslut, som har beviljats en tidsfrist för frivillig avresa, en skyldighet att vistas inom ett visst län. Av EU-domstolens praxis framgår att medlemsstaterna, inom direktivets

³ ”Det följer av artikel 7.3 och 7.4 i direktivet att det endast är under särskilda omständigheter – såsom vid risk för avvikande – som medlemsstaterna dels kan ålägga den som ett återvändandebeslut riktar sig till en skyldighet att regelbundet anmäla sig hos myndigheterna, deponera en tillräcklig garantisumma, lämna in handlingar eller stanna på en viss plats, dels får bevilja en kortare tidsfrist än sju dagar för frivillig avresa eller helt avstå från att bevilja någon sådan tidsfrist.”

område, inte får tillämpa striktare normer inom det område som regleras i direktivet (EU-domstolens dom i målet El Dridi, C-61/11, punkterna 32-34).

63. Asylrättscentrum noterar att det förs ett annat resonemang i liknande frågor i en utredning som överlämnades till regeringen i november 2024. I promemorian *Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlännningar vid tillfälliga verkställighetshinder* (Ds 2024:23) föreslår utredaren att det ska införas regler som gör det möjligt att ålägga enskilda som meddelats inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning.⁴ En person ska, enligt förslaget, få åläggas anmälningsskyldighet och områdesbegränsning, om det finns en risk för att den enskilde avviker, i den mening som avses i 1 kap. 15 § utlänningslagen, eller på annat sätt hindrar verkställigheten. Vid en enskild bedömning ska det enligt förslaget avgöras om det finns behov av åtgärden och om åtgärden i det enskilda fallet bedöms som proportionerlig (avsnitt 6 i Ds 2024:23).

Förvar (avsnitt 7.5.1)

64. **Asylrättscentrum vill understryka vikten av att utebliven anmälningsskyldighet eller vistelse utanför det aktuella länet inte tillåts bli en presumtion för förvar.** I betänkandet anges att en inte genomförd anmälningsskyldighet ska kunna tolkas som risk för avvikande (avsnitt 5.4.1, s. 335 f.). Att en person med avlägsnandebeslut har uteblivit från anmälningstillfällen eller vistats utanför det aktuella länet bör dock inte i sig kunna bedömas utgöra risk för avvikande eller risk för att personen kommer att hålla sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten. Detsamma gäller om en person med avlägsnandebeslut inte bor på det tilldelade asylboendet.

Bistånd enligt lagen och möjligheten att arbeta (kapitel 8)

65. **Asylrättscentrum anser att beslut om tilldelning av plats på asylboende bör vara överklagbara.** Detta framgår även av vårt tidigare remissyttrande över förslagen i delbetänkandet (Asylrättscentrums remissvar gällande betänkandet En ny ordning för asylsökandes boende, SOU 2022:64, 15 juni 2023).
66. **Asylrättscentrum avstyrker förslaget att asylsökande ska ges rätt att arbeta utan arbetstillstånd först efter en viss tid i Sverige men tillstyrker att det ska gå att överklaga beslut om att neka undantag från kravet på arbetstillstånd.**

⁴ Enligt återvändandenedirektivets artikel 9.3 är det möjligt att ålägga även personer vars avlägsnande skjutits upp de skyldigheter som räknas upp i artikel 7.3.

67. Asylrättscentrum anser att möjligheten att genom arbete försörja sig och sin familj är viktig och framhåller, som utredningen, att det finns människorättsaspekter att beakta, såsom rätten att arbeta i artikel 15 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (s. 405). Vi delar vidare utredningens slutsats att dess förslag om att asylsökande ska ges rätt att arbeta först efter en tid i Sverige kommer ha en negativ effekt på integrationen. Asylrättscentrum anser därför att asylsökande även framgent ska kunna beviljas undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd utan att behöva vänta viss tid.
68. Asylrättscentrum anser på samma sätt som utredningen att artikel 29 i det nya omarbetade mottagandedirektivet ställer krav på att Migrationsverkets beslut att neka undantag från kravet på arbetstillstånd ska gå att överklaga (s. 415). Eftersom olika skäl att neka undantag kan överlappa varandra anser vi, med hänsyn till rättssäkerheten, att det vid en domstolsprövning bör gå att pröva samtliga grunder för att neka undantag, och inte, på det sätt som utredningen föreslår, endast de som har sin grund i direktivet. Vidare anser Asylrättscentrum att undantag ska beviljas om en försening endast till viss del beror på den sökande (s. 416).
69. Asylrättscentrum anser att det bör framgå av mottagandelagen att Migrationsverket, i tilldelningen av boendeplatser, ska ta hänsyn till om sökanden har särskilda mottagandebehov enligt artikel 24 i det nya omarbetade mottagandedirektivet.
70. Asylrättscentrum anser att det är positivt att dagersättning kommer täcka större del av grundläggande behov, t.ex. vinterkläder. Vi välkomnar även att nivån på den ekonomiska ersättningen för mat och kläder till asylsökande, i enlighet med de krav som ställs i EU-rätten, ska kopplas till nationella normer för att säkerställa en rimlig levnadsstandard för svenska medborgare (avsnitt 8.3.3).
71. Asylrättscentrum anser dock att syftet med förslaget förfelas om dagersättningen, vars nivå inte har höjts sedan 1994, inte först höjs till en nivå som speglar dagens kostnadsläge. Därefter bör det årsvis höjas på det sätt som utredningen föreslår.
72. Asylrättscentrum vill även ifrågasätta om förslaget att ge full ersättning för endast för de två äldsta barnen i en familj och därefter, för yngre barn, endast hälften, är förenligt med barnkonventionens bestämmelser om icke-diskriminering och EU-rättens likabehandlingsprincip.
73. Vi vill även ifrågasätta om det är förenligt med artikel 19.4 andra stycket i det nya omarbetade mottagandedirektivet att presumera att den som inte bor på asylboende, och därmed saknar rätt till dagersättning och särskilt bidrag, har tillräckliga medel för att täcka vårdavgifter på det sätt som utredning anser (s. 280).

74. Asylrättscentrum anser att det måste tydliggöras att offer för bland annat människohandel, tortyr och våldtäkt, ges nödvändig medicinsk och psykologisk behandling och vård, inbegripet vid behov nödvändiga rehabiliterings- och rådgivningstjänster, för de skador som förorsakats av dessa gärningar (artikel 28 i det nya omarbetade mottagandedirektivet). Asylrättscentrums erfarenhet är att den aktuella typen av vård och åtgärder ibland inte betraktas som vård som inte kan anstå och därför inte ges enligt nuvarande lagstiftning. Ett förtydligande av rätten till vård i dessa situationer är därför påkallat.

Lagens förhållande till socialtjänstlagen (kapitel 9)

75. **Asylrättscentrum välkomnar att ansvaret mellan Migrationsverket och kommunerna tydliggörs och att personer som omfattas av mottagandelagen hos vistelsekommunen kan ansöka om bistånd i form av exempelvis särskilt boende, hemtjänst och skyddat boende.**
76. Asylrättscentrum ser dock risker för att personer med särskilda mottagandebehov fortsatt kan komma att hamna mellan stolarna, exempelvis om kommunerna hänvisar till Migrationsverkets ansvar att tillgänglighetsanpassa sina boenden i stället för att själva bevilja särskilt boende för personer med funktionsnedsättning. Det skulle då kunna leda till att de särskilda behoven inte tillgodoses på det sätt som krävs enligt det nya omarbetade mottagandedirektivet.
77. Asylrättscentrum har erfarenhet av hur den otydliga ansvarsfördelningen gällande att tillhandahålla skyddat boende har medfört att asylsökande kvinnor och barn inte fått det skydd som de behövt (s. 473). Det är därför positivt att kommunerna får ett förtydligt ansvar. Asylrättscentrum vill dock lyfta vikten av att den förtydligade ansvarsfördelningen gällande skyddade boenden fungerar i praktiken och att de berörda kommunerna får tillräckliga resurser. Det välkomnas att kommunerna kommer få ersättning för faktiska kostnader (s. 483).
78. Den föreslagna ordningen innebär ansvaret för att tillgodose behov hos personer med särskilda mottagandebehov kan komma att ligga på såväl Migrationsverket som på en kommun. I den fortsatta beredningen finns det skäl att närmare undersöka hur reglering bör ske av kommuners skyldighet att uppmärksamma och tillgodose de särskilda mottagandebehov som kan finnas hos olika kategorier av asylsökande, exempelvis våldsutsatta kvinnor och offer för tortyr.
79. Ett delat ansvar ställer vidare krav på samverkan mellan Migrationsverket och de berörda kommunerna. Asylrättscentrum anser att det krävs ytterligare analys av om förslaget i sin nuvarande utformning medfört att personer med särskilda

mottagandebestånd kommer att få sina rättigheter enligt det nya omarbetade mottagandedirektivet tillgodosedda.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

80. Asylrättscentrum anser att det är nödvändigt med övergångsbestämmelser.

Genomförandet av en reglering med utgångspunkt i utredningens förslag kan drabba enskilda, främst barnfamiljer, som etablerat sig på en viss plats och som vid lagens ikraftträdande kommer att behöva flytta till ett asylboende. Att det kan göras undantag från lagens tillämpningsområde om det föreligger synnerliga skäl utgör inte en tillräcklig ventil för att undvika orimliga situationer.

Detta remissvar har beretts av juristen Elias Nygren.

Datum som ovan,

Lars Olsson
Chefsjurist