

Mottagandelagen – En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande (SOU 2024:68)

SAMMANFATTNING

Civil Rights Defenders har ombetts lämna synpunkter på ovan rubricerat betänkande.

- Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag om att asylsökandens närvaro på asylboenden ska kontrolleras.
- Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag om att asylsökanden ska vistas inom ett begränsat geografiskt område.
- Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag om att Migrationsverket ska kunna fatta individuella beslut om boendeskyldighet och anmälningsskyldighet.
- Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag om att personer med avlägsnandebeslut ska anmäla sig på asylboendet.
- Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag om att personer med avlägsnandebeslut ska vistas inom ett begränsat geografiskt område.
- Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag om att dagersättningen ska kunna sättas ned för asylsökande och personer med avlägsnandebeslut om de åsidosätter en individuell anmälningsskyldighet eller vistas utanför det län där asylboendet är beläget.
- Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag om att tillgången till materiella mottagningsvillkor ska villkoras.
- Civil Rights Defenders tillstyrker utredningens förslag om att dagersättningen ska utformas så att det finns en koppling mellan nivån på den ekonomiska ersättningen till asylsökande och nationella normer för att säkerställa en rimlig levnadsstandard för svenska medborgare.
- Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag om att reglerna om dagersättningen ska utformas så att det finns en koppling till grunderna för beräkning av försörjningsstödet enligt socialtjänstlagen och att nivån på dagersättningen ska beräknas som en procentsats av den riksnorm för personliga kostnader som fastställs av regeringen inför varje kalenderår.
- Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag om kommuners uppgiftsskyldighet till Migrationsverket.

ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Civil Rights Defenders har granskat utredningens förslag och bakomliggande resonemang utifrån Sveriges internationella åtaganden att respektera och garantera mänskliga fri- och rättigheter. Civil Rights Defenders ställer sig kritiska till majoriteten av utredningens förslag då de anses utgöra oproportionerliga inskränkningar av migranternas grundläggande rättigheter samt skapa hinder för lyckad integration.

Inledningsvis behöver skarp kritik riktas mot att utformningen av de nya kollektiva boendena inte lyfts i utredningen. Utformningen och placeringen av boendena kommer ha en stor inverkan på regleringens förenlighet med internationella förpliktelser, i

synnerhet barnkonventionen.¹ Vid implementering av mottagandedirektivet är medlemsstaterna dessutom skyldiga att beakta åtgärdernas kumulativa effekter.² De kumulativa effekterna av den föreslagna regleringen är tätt sammankopplade med utformningen och placeringen av de nya asylboendena. Att inte beakta eller granska dessa faktorer omöjliggör en analys av åtgärdernas samlade konsekvenser. Civil Rights Defenders uppmanar därför regeringen att avvakta vidare beredning av förslaget till dess att Migrationsverkets uppdrag att förbereda inrättandet av mottagningscenter presenterats. I det avseendet vill Civil Rights Defenders även poängtera vikten av att de nya asylboendena utformas på ett sätt som kan säkerställa en acceptabel livskvalitet samt godtagbar skyddsnivå för de boende. Individens grundläggande rättigheter och barnets bästa bör vara vägledande i arbetet med utformningen av boendena.

I ljuset av utredningens förslag vill Civil Rights Defenders framhålla att forskning visar att livskvaliteten i kollektiva asylboenden ofta är låg. Bristen på autonomi förenad med kontrollåtgärder och stigmatisering leder ofta till stort psykiskt lidande för asylsökande barn och vuxna. Redan 1992 uppmärksammades att de kollektiva boendena kan ha negativa effekter för barn.³ Risken för missförhållanden på boendena har även i praktiken visat sig stor. Efter att många barnfamiljer placerades i kollektiva boenden i Sverige 2015 presenterade Barnombudsmannen en rapport som visade att barn och kvinnor utsatts för misshandel under sin tid på boendena.⁴ Ytterligare en rapport visade att ledningen på mottagningscenter använde straff och hotade om omflyttningar som disciplinära åtgärder samt ignorerade hälsofaror i bristande boenden.⁵

Även om individer inte utsätts för brott eller hälsofaror på sitt boende kan livet på ett asylboende i sig innebära ett hot mot asylsökandes hälsa. Att leva i ett mottagnings- eller återvändandecenter är förenat med stigma som förvärras av den pågående politiska diskursen där migranter jämställs med kriminella. Stigmatiseringen kan i sin tur leda till att individer inte vågar lämna boendet av rädsla att misstänkliggöras, trots att de har rätt att vistas i offentligheten.⁶ Därtill har påtvingade rörelsebegränsningar, social isolering, stigmatisering, avsaknad av tidsgränser och oförmåga att själv bestämma över sina dagliga rutiner allvarliga effekter för de individer som tvingas spendera lång tid i asylboenden och har lett till ökad förekomst av depression, självskaðebeteende och självmord inom gruppen.⁷

Om mottagningsförhållandena inte säkerställer en viss levnadsstandard kan det leda till begränsningar av individens rätt till mänsklig värdighet. Europadomstolen har tydliggjort att detta särskilt gör sig gällande om en individ är placerad i ett mottagningscenter under lång tid, med små möjligheter att arbeta, begränsad tillgång till hälso- och sjukvård samt utbildning och fritidsaktiviteter.⁸ Som påpekas i

¹ Jmf. även SOU 2024:68 s. 685.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2024/1346/EU av den 26 juni, skäl 22.

³ SOU 1992:133 s. 186.

⁴ Barnombudsmannen, *Rapport från Barnombudsmannen till Sveriges tredje granskning inom UPR-processen*, 1 juni 2019, tillgänglig: www.barnombudsmannen.se.

⁵ Karlsson, S., *Children's lived rights – the everyday politics of asylum-seeking children*, Stockholms Universitet, 2021.

⁶ Suarez-Krabbe, J., Lindberg, A., Arce-Bayona, J., *Stop killing us slowly – a research report on the motivation enhancement measures and the criminalisation of rejected asylum seekers in Denmark*, Roskilde University, s. 33.

⁷ A.a., s. 35.

⁸ *Pretty v. the United Kingdom*, app. no. 2346/02, 29 april 2002; ECRE, *Reception and detention conditions for applicants for international protection in light of the Charter of Fundamental Rights of the EU*, 2015, s. 16, tillgänglig: [ECRE-Reception-and-detention-conditions-for-applicants-for-international-protection-in-light-of-the-Charter-of-Fundamental-Rights-of-the-EU_January-2015.pdf](https://www.ecre.europa.eu/media/default/press/relations/press_materials/download_attachment.cfm?id=12444&lang=sv).

utredningen utgör även ett antal av förslagen inskränkningar i individens rörelsefrihet. För att inskränkningar i individens rörelsefrihet samt privat- och familjeliv ska vara förenliga med Sveriges internationella förpliktelser behöver de vara nödvändiga och proportionerliga i ett demokratiskt samhälle.

Syftet med restriktionerna som utredningen föreslår av enskildas rörelsefrihet och privat- och familjeliv motiveras ytterst av att minska avvikerisken och sekundära förflyttningar inom EU. Internationella erfarenheter visar dock att andra europeiska stater som tillämpat liknande lösningar inte varit framgångsrika.⁹ Utredningen har inte heller visat att behovet av ytterligare restriktioner är så stort att inskränkningarna kan motiveras. Civil Rights Defenders ifrågasätter därför nödvändigheten av flertalet förslag som presenteras i utredningen.

Slutligen delar Civil Rights Defenders UNHCR:s bild av att godtagbara mottagningsvillkor är en nödvändig del av rättvisa asylprocesser. Asylsökande som lider av stor psykisk eller fysisk ohälsa är sällan i en position där de kan tillvarata sina intressen i en asylprocess.¹⁰ För de asylsökande som sedan får uppehållstillstånd i Sverige riskerar även de föreslagna restriktionerna i asylsökandes rörelsefrihet minska förutsättningarna för integration, eftersom åtgärderna leder till mindre kontakt mellan asylsökande och det övriga samhället, riskerar att öka negativa uppfattningar om invandrare samt minskar möjligheterna för asylsökande att arbeta.¹¹

NÄRMARE OM UTREDNINGENS FÖRSLAG

5. Åtgärder för ett ordnat mottagande av asylsökande

5.2 Asylsökandes närvaro på asylboenden ska kontrolleras

- *Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om att asylsökande ska delta i närvarokontroll genom att registrera sitt kort som intygar att innehavaren omfattas av mottagandelagen på det asylboende där den asylsökande tilldelats plats.*

Utredningen föreslår att asylsökande ska delta i närvarokontroller genom att registrera ett mottagandekort som intygar att innehavaren omfattas av mottagandelagen på det asylboende där den asylsökande tilldelats plats. Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer över, får meddela föreskrifter om omfattningen och utformningen av närvarokontrollen. Förslaget förutsätter även att asylsökande ska vara skyldiga att bo på asylboende.

Införandet av en närvarokontroll utgör en begränsning av rätten till rörelsefrihet enligt art. 2 i Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll. Civil Rights Defenders delar dock inte utredningens bedömning att denna begränsning är förenlig med kraven i artikeln. Syftet med närvarokontrollen uppges vara att upprätthålla kontrollen över var asylsökande befinner sig och säkerställa att de är tillgängliga för prövningen av asylansökan och andra insatser. För att regleringen ska anses proportionerlig behöver behovet av åtgärden motiveras. Utredningen redogör dock inte för vilket behov som

⁹ Suarez-Krabbe, Lindberg, Arce-Bayona, s. 13

¹⁰ UNHCR, *Annotated Comments on Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers*, 2003, tillgänglig: [UNHCR Annotated Comments on Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers | Refworld](#)

¹¹ UNHCR, *Note on the Integration of Refugees in the European Union*, 2007, tillgänglig: [Note on the Integration of Refugees in the European Union](#)

faktiskt finns för att vidta ytterligare inskränkande åtgärder i syfte att uppnå ändamålet. Det saknas underlag som visar att avvikelser eller undvikande av obligatoriska moment i asylprövningen är så vanligt att det motiverar en generell närvarokontroll. Civil Rights Defenders vill i detta avseende framhålla att det finns möjlighet att tillämpa mindre ingripande åtgärder, vilket synliggörs genom den internationella utblick utredningen presenterar. I Finland tillhandahålls exempelvis mottagningsvillkor om asylsökande som bor på eget boende håller myndigheten informerad om sina kontaktuppgifter och bor på sin uppgivna adress.

Vidare anser Civil Rights Defenders att förutsättningarna för att få dispens från närvarokravet inte med tillräcklig tydlighet framgår av utredningens överväganden. I fråga om dispens från närvarokontrollen föreslår utredningen att det kan ges vid särskilda skäl. Som exempel nämns brådskande och allvarliga familjeskäl eller nödvändig medicinsk behandling. Samtidigt anges att "det också kan uppkomma andra situationer då det framstår som rimligt att ge den asylsökande tillstånd att utebli från kontrolltillfällen." Med hänsyn till att dispensprövningen endast ska genomföras av Migrationsverket finns starka skäl att tydliggöra undantagets tillämpningsområde i förarbetena, för att säkerställa att tillämpningen av regleringen blir förutsägbar och inte godtycklig i förhållande till den enskilda. Det bör särskilt understrykas att en för snäv bedömning av dispensgrunderna riskerar att begränsa enskildas grundläggande mänskliga rättigheter, exempelvis religionsfriheten och föreningsfriheten (se vidare rubrik 5.5).

I ljuset av ovanstående risk ifrågasätter Civil Rights Defenders därtill om det är förenligt med artikel 47 EU-stadgan samt artikel 13 Europakonventionen att beslut om att neka tillstånd att utebli från närvarokontrollen inte går att överklaga.¹² Med hänsyn till de allvarliga konsekvenser ett beslut om nekad dispens kan få för den enskildas mänskliga rättigheter bör grundläggande rättssäkerhetsgarantier garanteras den enskilda i tillståndsprövningen. Vidare är Civil Rights Defenders särskilt kritiska mot att Migrationsverkets beslut att neka tillfälligt tillstånd inte heller behöver innehålla någon beslutsmotivering. Brist på både beslutsmotivering och överklagandemöjligheter innebär att den enskilde saknar medel att påkalla granskning av beslut som i och för sig kan innebära allvarliga inskränkningar i deras rättigheter, både enligt EU-stadgan och Europakonventionen. Det riskerar även leda till att lika fall inte behandlas lika på grund av det stora tolkningsutrymme som bereds Migrationsverket i varje enskilt fall. Om en närvarokontroll ska införas anser Civil Rights Defenders därför att besluten att neka tillfälligt tillstånd åtminstone ska vara skriftliga, innehålla en beslutsmotivering samt gå att överklaga till domstol.

Civil Rights Defenders ifrågasätter även varför endast barn under 16 år undantas från kravet på närvarokontroll. Som utredningen nämner riskerar en närvarokontroll att negativt påverka barns tillvaro på asylboendet. I detta avseende måste understrykas att underåriga enligt mottagandedirektivet såväl som barnkonventionen är personer upp till 18 år.¹³ Det faktum att barn över 16 år har rätt att själva föra sin egen talan förtar dem inte de övriga rättigheter som tillerkänns dem i barnkonventionen. För det fall att en närvarokontroll ska införas anser därför Civil Rights Defenders att alla barn bör

¹² Jmf. *Efstratiou v. Greece*, app. no 24095/94, 18 december 1996, p. 47.

¹³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2024/1346/EU av den 26 juni 2014 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (mottagandedirektivet) artikel 2(4); FN:s konvention om barnets rättigheter, artikel 1.

undantas, i syfte att säkerställa att barnets bästa kan tillgodoses under tiden barnen bor i det kollektiva boendet.

5.3 Asylsökande ska vistas inom ett begränsat geografiskt område

- *Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag om att asylsökanden ska vistas inom ett begränsat geografiskt område, som ska omfatta det län där asylboendet är beläget.*

Utredningen föreslår att mottagandelagen ska innefatta en skyldighet för asylsökande att vistas inom ett begränsat geografiskt område, som ska omfatta det län där asylboendet är beläget. Skyldigheten ska gälla under hela den tid som prövningen av asylansökan pågår. En asylsökande ska kunna beviljas tillstånd att tillfälligt vistas utanför området om det finns särskilda skäl.

Det framgår av artikel 8 mottagandedirektivet att anvisningen till ett geografiskt område får ske endast i syfte att säkerställa en snabb, effektiv och ändamålsenlig behandling av asylansökningarna eller för den geografiska fördelningen av dessa sökande med hänsyn till kapaciteten i de berörda geografiska områdena. Som nämnt ovan anser Civil Rights Defenders inte att utredningen visat att åtgärden faktiskt kommer bidra till att motverka en fördröjd asylprövning eller avvikelse eller att problemen med fördröjningar och avvikelser är så allvarliga att de motiverar en sådan inskränkning. Inte heller är asylmottagandet så stort att geografiska begränsningar kan motiveras av kapacitetshänsyn. Det är i detta avseende viktigt att påpeka att individer kan komma att spendera lång tid i mottagandesystemet. Vidare har, som nämnt ovan, forskning visat att individer – och i synnerhet barn – löper stor risk att lida skada av att bo i kollektiva boenden under kontinuerlig kontroll av myndigheter (se avsnitt 1.2).

Civil Rights Defenders ifrågasätter även att alla asylsökande som omfattas av mottagandelagen ska vara skyldiga att vistas inom ett begränsat geografiskt område. I skäl 21 i ingressen till mottagandedirektivet anges att "alla beslut som begränsar sökandens rörelsefrihet bör beakta relevanta aspekter av sökandens individuella situation, inbegripet särskilda mottagandebestånd hos den sökande samt nödvändighets och proportionalitetsprinciperna." Det torde innebära att skyldigheten att vistas inom ett geografiskt begränsat område förutsätter en individuell bedömning och således inte kan införas som en generell skyldighet för alla asylsökande.

I utredningen uppmärksammas att det kan uppstå situationer då enskilda asylsökanden har behov av insatser utanför det aktuella länet, till exempel specialistsjukvård. Utredningen föreslår att enskilda i sådana fall ska ha möjlighet att söka om tillfälliga tillstånd att lämna området. Civil Rights Defenders anser dock att utredningen inte tagit tillräcklig hänsyn till att flertalet av den enskildas rättigheter utöver rörelsefriheten påverkas av skyldigheten att inte lämna ett visst län. Exempelvis skulle religionsfriheten eller opinionsfriheterna kunna begränsas av kravet, då inte alla religiösa samlingsplatser finns tillgängliga i alla svenska län.¹⁴ Att kräva att den enskilda under sådana omständigheter systematiskt ansöker om tillstånd att få lämna länet och fritt utöva sin religion, förenings- eller mötesfrihet är oproportionerligt betungande både för den enskilde samt för den handläggande myndigheten.

¹⁴ Hassan and Chaush v. Bulgaria, app. no 30985/96, [GC], 26 oktober 2000, p. 62 och 91. Jmf. även Fernandes Martínez v. Spain, app. no 56030/07, [GC], 12 juni 2014, p. 127.

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

- *Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag om att Migrationsverket i vissa situationer vid behov ska kunna fatta ett individuellt beslut om boendeskyldighet för en asylsökande av hänsyn till allmän ordning eller för att effektivt hindra asylsökande från att avvika.*

Civil Rights Defenders delar utredningens bedömning att ett individuellt beslut om boendeskyldighet förenat med en anmälningsskyldighet utgör en inskränkning av den enskildas rörelsefrihet enligt artikel 2 i Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll. Det är även möjligt att en individuell boendeskyldighet kan innebära ett frihetsberövande i artikel 5 Europakonventionens mening.¹⁵ Europadomstolen har tydliggjort att placering av asylsökande i mottagandecenter eller liknande kan utgöra ett frihetsberövande med hänsyn till typen, tiden, effekterna och implementeringen av åtgärden oavsett om placeringen kvalificeras som förvar i nationell lagstiftning.¹⁶

Trots detta har inte formen för, placeringen av och därmed inte heller effekterna av åtgärden granskats av utredningen. Vidare kan tiden som individer kan komma att omfattas av ett beslut om boendeskyldighet kan bli mycket lång i vissa fall. Det medför att det inte är möjligt utifrån utredningens underlag att fastslå huruvida en individuell boendeskyldighet skulle utgöra ett frihetsberövande enligt artikel 5 Europakonventionen. Att gå vidare med ett förslag som under vissa omständigheter kan utgöra ett frihetsberövande utan att närmare granska förutsättningarna för åtgärden framstår inte som lämpligt.

Vidare anser Civil Rights Defenders att formerna för anmälningsskyldigheten bör regleras i lag, med hänsyn till de allvarliga konsekvenser beslutet får för den enskilda. Sammantaget bör förslaget inte genomföras utan vidare utredning av dess förenlighet med Sveriges internationella förpliktelser.

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

- *Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag om att dagarsättningen ska sättas ned om den asylsökande vistas utanför det län där asylboendet är beläget eller åsidosätter en individuell anmälningsskyldighet.*

Utredningen föreslår att dagarsättningen ska kunna sättas ner om en asylsökande vistas utanför det län där asylboendet är beläget eller inte fullgör den anmälningsskyldighet som kan meddelas i vissa situationer. Överträdelse, även enstaka sådana, ska förenas med att dagarsättningen sätts ned motsvarande en veckas ersättning. Om anmälningsskyldigheten inte uppfylls kan även asylansökan kunna betraktas som återkallad.

Generellt är Civil Rights Defenders kritiska mot förslaget då nedsättning av dagarsättningen inte framstår vara en lämplig åtgärd för att motverka överträdelse av lagstiftningen. EU-rätten kräver dessutom att staten inte vidtar åtgärder som frångår

¹⁵ ECRE, *Reception and detention conditions for applicants for international protection in light of the Charter of Fundamental Rights of the EU*, 2015, tillgänglig: [ECRE-Reception-and-detention-conditions-for-applicants-for-international-protection-in-light-of-the-Charter-of-Fundamental-Rights-of-the-EU-January-2015.pdf](https://www.ecre.europa.eu/press/pr/2015/01/01/20150101_en).

¹⁶ *Abdolkhani and Karimnia v. Turkey*, app no. 30471/08, 22 september 2009, p. 125-127; *Amuur v France*, app. no. 19776/92, 25 juni 1996, p. 43; *Riad and Idiab v. Belgium*, app. nos. 29787/03 and 29810/03, 24 januari 2008, p. 68.

individer möjlighet att tillgodose sina mest grundläggande behov, såsom tak över huvudet, mat, kläder och basal personlig hygien.¹⁷ Med anledning av dagersättningens redan mycket låga nivå riskerar ytterligare nedsättningar att omöjliggöra för individer att finansiera ens de mest nödvändiga levnadskostnaderna. Det kan därför ifrågasättas om sanktionen överhuvudtaget någonsin kommer kunna tillämpas utan att bryta mot Sveriges internationella förpliktelser. EU:s medlemsstater är även skyldiga att ta individens rätt till personlig autonomi, personlig utveckling och dess möjlighet att knyta an till andra människor och världen runt omkring dem i beaktande vid utformningen av mottagningsvillkoren. Alla begränsningar av dessa rättigheter måste vara proportionerliga och nödvändiga i ett demokratiskt samhälle.¹⁸

Vidare gäller enligt mottagandedirektivet att materiella mottagningsvillkor, som dagersättning, får sättas ner eller dras in helt om personen utan tillstånd lämnar ett anvisat geografiskt område eller åsidosätter sin skyldighet att bo på anvisat boende. Civil Rights Defenders delar i detta avseende utredningens bedömning att det inte är förenligt med mottagandedirektivet att dra in materiella mottagningsvillkor för att en asylsökande inte deltar i en närvarokontroll.¹⁹ Att en enskild av olika anledningar åsidosatt sin skyldighet att genomföra närvarokontroller är inte synonymt med att de inte bor på anvisat boende, eller att denne för den delen har avvikit från det geografiska området. Det innebär att den enskilde inte har registrerat sitt mottagningskort. I praktiken kan det finnas många anledningar till att den enskilde inte genomfört närvarokontrollen utan att det på förhand förelegat skäl för dispens. Att nedsättning av dagersättningen i praktiken blir en sanktion för uteblivna närvarokontroller framstår således som oförenligt med mottagandedirektivet. Civil Rights Defenders ifrågasätter därför utredningens förslag, som får tolkas som att bristande deltagande i en närvarokontroll är en sådan omständighet som i praktiken föranleder nedsättning av dagersättningen.

Slutligen anser Civil Rights Defenders att nedsättning av dagersättning riskerar att drabba barn på ett oproportionerligt sätt. Trots att barn under 16 år enligt utredningen ska undantas från kravet på anmälningsskyldighet föreslås barnets dagersättning kunna sättas ned om det rör sig om överträdelser av områdesbegränsningen. Enligt barnkonventionen ska, vid alla åtgärder som rör barn, i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.¹² I ljuset av de allvarliga konsekvenserna nedsatt dagersättning riskerar att ha kan inte ett sådant beslut anses vara förenligt med barnkonventionen.²⁰

7. Åtgärder för ett effektivt återvändande

7.2 Personer med avlägsnandebeslut ska anmäla sig på asylboendet

- *Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag om att personer med avlägsnandebeslut ska vara skyldiga att anmäla sig till Migrationsverket tre dagar per vecka.*

¹⁷ EU-domstolens dom, C-233/18 och C-422/21; EU-domstolens dom C-179/11. Jmf. Även M.S.S v. Greece and Belgium, app. no 30696/09 [GC], 21 januari 2011.

¹⁸ ECRE, *Reception and detention conditions for applicants for international protection in light of the Charter of Fundamental Rights of the EU*, 2015, tillgänglig: [ECRE-Reception-and-detention-conditions-for-applicants-for-international-protection-in-light-of-the-Charter-of-Fundamental-Rights-of-the-EU_January-2015.pdf](#).

¹⁹ SOU 2024:68 s. 262.

²⁰ UNHCR, *Annotated Comments on Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers*, 2003, tillgänglig: [UNHCR Annotated Comments on Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers | Refworld](#)

Civil Rights Defenders vill inledningsvis framhålla att forskning visar att frågan om incitament till återvändande är komplex, och att tvångsmedel tycks ha begränsad effekt på återvändandet. I stället framstår beslutet att återvända baseras på flera faktorer såsom förhållanden i hem- och mottagarlandet, rädslan för att återvända, individuella egenskaper hos utlännen samt individens sociala relationer och familj.²¹ Civil Rights Defenders delar i detta avseende Svenska Röda Korsets bedömning att fler incitament för att stärka och förbereda individen för beslutet att återvända krävs för att åstadkomma ett effektivt och humant återvändande. Det innebär bland annat att individer behöver mer tillgång till information, samtal och förberedelser samt ett utökad reintegrationsstöd baserat på individuella behov.²²

Vidare anser Civil Rights Defenders att utredningens förslag om en anmälningsplikt för alla personer med avlägsnandebeslut – inklusive de som fått beslut om överföring enligt Dublinförordningen – inte kan anses proportionerligt i förhållande till individens rätt till privat- och familjeliv samt rörelsefrihet. En skyldighet att anmäla sig till Migrationsverket tre dagar per vecka framstår närmast som ett beslut om uppsikt enligt nuvarande utlänningslagen (2005:716). Uppsikt utgör ett alternativ till förvar och ska därför endast tillämpas efter en individuell prövning av åtgärdens nödvändighet utifrån 10 kap. 1 och 6 §§ utlänningslagen. Utredningens förslag möjliggör inte för någon sådan individuell prövning vilket måste anses anmärkningsvärt i ljuset av åtgärders restriktiva karaktär.

I synnerhet är Civil Rights Defenders kritiska mot att anmälningsplikten i vissa fall även ska omfatta barn över 16 år. Inskränkningar i ett barns rörelsefrihet får endast ske i det fall det är ytterst nödvändigt. I förarbeten till bestämmelsen om uppsikt av barn anges följaktligen att det löpande ska prövas om åtgärden är nödvändig samt att beslutet ska upphävas om det inte längre föreligger skäl för uppsikt.²³ Utredningens förslag innebär dock i praktiken att även barns rörelsefrihet i vissa fall kommer begränsas utan en individuell behovsprövning. En sådan ordning kan inte anses försvarlig och bör därför ej införas.

7.3 Personer med avlägsnandebeslut ska vistas inom ett begränsat geografiskt område

- *Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag om att personer med avlägsnandebeslut ska vara skyldiga att vistas inom ett begränsat geografiskt område, som ska omfatta det län där asylboendet är beläget.*

Civil Rights Defenders anser att utredningen inte visat att den generella inskränkning av enskildas rörelsefrihet som förslaget innebär är nödvändig utifrån rådande förhållanden. Det finns i utlänningslagen redan möjligheter att tillämpa individualiserade beslut om tvångsmedel såsom förvar och uppsikt om det är nödvändigt för att genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning. Civil Rights Defenders anser inte att utredningen visat att ytterligare generella restriktioner är nödvändiga för att uppfylla regleringens syfte. Förslaget kan därmed inte anses proportionerligt och bör därför inte införas.

²¹ Delegationen för migrationsstudier, *De som inte får stanna – Att implementera återvändandepolitik*, 2020, s. 14 ff.

²² Röda Korset, *Avslag på asylansökan – upplevelser av att leva som asylsökande i Sverige*, 2022, tillgänglig: [efter-avslag---upplevelser-av-att-leva-som-asylsokande_230219.pdf](#)

²³ Prop. 2017/18:284 s. 42.

För det fall att förslaget ändå genomförs vill Civil Rights Defenders framhålla att det i och för sig är positivt att även individer som omfattas av avlägsnandebeslut får möjlighet att begära tillstånd att tillfälligt vistas utanför det aktuella länet. Likväl vill Civil Rights Defenders i detta avseende framhålla samma kritik som ovan avseende bristen på beaktande av vad som kan utgöra dispensgrundande omständigheter (se avsnitt 5.3).

7.4 Dagersättningen ska kunna sättas ned om skyldigheterna inte uppfylls

- *Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag om att dagarsättningen ska kunna sättas ned för personer med avlägsnandebeslut som utan tillstånd uteblir från minst två anmälningstillfällen under en månad eller vistas utanför det län där deras asylboende är beläget.*

Som nämnt ovan anser Civil Rights Defenders inte att det är lämpligt att dagarsättning används som ett incitament för att uppfylla särskilda skyldigheter. Dagersättningen utgör i stället en skyldighet för staten, i den mening att staten måste tillgodose enskilda vissa grundläggande levnadsvillkor. Med hänsyn till dagarsättningens låga nivå framstår det som osannolikt att det skulle vara förenligt med Sveriges internationella förpliktelser att sätta ned dagarsättningen ens vid enskilda tillfällen (se ovan avsnitt 5.5). För det fall att behovet av kläder, mat och basala hygienprodukter ska tillgodoses av Migrationsverket vid nedsättning av dagarsättningen bör individens rätt till skydd för sin personliga autonomi beaktas. Bristen på kontroll över sina levnadsvanor och vardag är en faktor som ofta leder till psykisk ohälsa och lidande för enskilda i asylboenden (se avsnitt 1.2). Om dagarsättningen ska ersättas av ett grundläggande behov tillgodoses in natura bör detta beaktas genom att den enskilda i så stor utsträckning som möjligt får möjlighet att själv välja sina kläder och hygienartiklar.

8. Bistånd enligt lagen och möjligheten att arbeta

8.2.2 När asylansökan prövas

- *Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag om att tillgången till dagarsättning ska villkoras av att de asylsökande bor på det asylboende där de har tilldelats plats och, när det gäller personer som har fyllt 16 år, medverkar till att klarlägga sin identitet.*

När asylansökan prövas ska mottagandelagen ge rätt till dagarsättning under förutsättning att de asylsökande bor på det asylboende där de har tilldelats plats och, när det gäller personer som fyllt 16 år, medverkar till att klarlägga sin identitet. Civil Rights Defenders noterar att detta förslag är en skärpning av gällande rätt, i det avseendet att kravet på att medverka till att fastställa sin identitet nu ska gälla även för barn som fyllt 16 år. Förslaget är även mer strikt i förhållande till kravet i nuvarande lagstiftning på så sätt att förslaget nu innebär ett villkor för att få ersättning, snarare än som en grund för nedsättning.

Civil Rights Defenders är generellt kritiska mot förslag som innebär att bistånd villkoras. Det framgår av det nya mottagandedirektivet att medlemsstaterna är ålagda att se till att de materiella mottagningsvillkoren ger den sökande en skälig levnadsstandard som säkerställer deras uppehälle och skyddar deras fysiska och psykiska hälsa, samt respekterar deras rättigheter enligt stadgan. Dagersättning är en grundläggande förmån som syftar till att garantera den asylsökande att få sina basala behov täckta. En sådan förmån bör därför rimligtvis inte villkoras.

Särskilt kritiska är vi dock till kravet på att medverka till att klarlägga sin identitet för att få utdelad dagersättning. Kravet på medverkan har i praxis tolkats som en skyldighet för den enskilda att i så stor utsträckning det är möjligt aktivt delta i arbetet med att fastställa sin identitet. Att förhålla sig passiv innebär således att den enskilde ej uppfyllt kraven på medverkan.²⁴ I praktiken är det inte sällan svårt för den enskilda att leva upp till detta krav samt förstå innebörden av medverkansskyldigheten. Med hänsyn till den allvarliga sanktion som förenas med bristande medverkan bör tillämpningsområdet för bestämmelsen tydliggöras. Annars riskerar kravet att skapa en oförutsägbarhet som öppnar upp för en godtycklig rättstillämpning.

I skäl 62 i mottagandedirektivets (2024/1346) ingress anges även att medlemsstaterna, där det är motiverat och proportionellt, kan inskränka dagersättningen om sökande ignorerar begäranden om information som kan underlätta processen för identifiering av dem eller genom att vägra samarbeta i samband med hälsoundersökningar. Formuleringen i ingressen tyder på att medverkanskravet vid identitetens fastställande enligt EU-rätten är ställt lägre än svensk praxis, då svensk rätt kräver aktivt deltagande medan det i direktivet endast nämns att individen inte ska ha vägrat delta i utredningsåtgärder som myndigheter initierat.

Av samma skäl som ovan är Civil Rights Defenders fortsatt kritiska till att utredningen föreslår att barn över 16 år ska omfattas av förslaget.

8.3.3 Överväganden om ekonomiskt bidrag enligt mottagandelagen

- *Civil Rights Defenders tillstyrker utredningens förslag om att bestämmelserna i mottagandelagen ska utformas så att det finns en koppling mellan nivån på den ekonomiska ersättningen för mat och kläder till asylsökande och nationella normer för att säkerställa en rimlig levnadsstandard för svenska medborgare.*
- *Civil Rights Defenders avstyrker dock utredningens förslag om att reglerna om dagersättningen ska utformas så att det finns en koppling till grunderna för beräkning av försörjningsstödet enligt socialtjänstlagen och att nivån på dagersättningen ska beräknas som en procentsats av den riksnorm för personliga kostnader som fastställs av regeringen inför varje kalenderår.*

Civil Rights Defenders välkomnar att utredningen presenterar överväganden kring dagersättningens omfattning och utformning och tillstyrker förslaget om att utformningen av dagersättningen ska förhålla sig till nivån för försörjningsstödet som utbetalas enligt socialtjänstlagen (2001:453). Däremot är Civil Rights Defenders kritiska mot att utredningens beräkning i praktiken endast innebär en marginell höjning av dagersättningen.

EU-domstolen har förtydligat att dagersättningen ska uppgå till ett belopp som garanterar en levnadsstandard som täcker de asylsökandes behov i fråga om hälsa och uppehälle, och att det ekonomiska bidraget måste vara tillräckligt för att hålla samman familjen och tillgodose barnets bästa.²⁵ I skäl 8 i ingressen till mottagandedirektivet anges vidare att en dagersättning bör tillhandahållas sökande som en del av de materiella mottagningsvillkoren, så att sökandena kan åtnjuta ett

²⁴ MIG 2009:13.

²⁵ EU-domstolens dom, C-79/13.

minimum av självständighet i sina dagliga liv. Även FN:s barnrättskommitté har kritiserat de låga dagersättningsnivåerna i Sverige.²⁶

Civil Rights Defenders föreslår därför att en beräkningsform av dagersättningsnivån införs som garanterar alla asylsökande rätt till skälig levnadsstandard, i synnerhet barn. Vid utformning av denna norm kan med fördel rekommendationerna från EU:s asylbyrå beaktas. De framhåller att dagersättningen ska utformas i syfte att tillåta sökande att nå en grundläggande försörjningsnivå bortom enbart husrum, mat och kläder, i syfte att säkerställa en grundläggande nivå av deltagande i det sociala och kulturella liv som pågår i den medlemsstat de uppehåller sig i samt i syfte att möjliggöra en viss grad av autonomi för de sökande.²⁷

8.4 Skyldighet att bekosta mottagandet

Civil Rights Defenders delar utredningens bedömning att det inte bör införas en skyldighet för asylsökande som har egna medel att täcka eller bidra till kostnader för nödvändig hälso- och sjukvård i större utsträckning än i dag. Förslaget framstår som oproportionerligt betungande för både den enskilde samt de administrerande myndigheterna. Civil Rights Defenders vill även i sammanhanget poängtera vikten av att regeringen i kommittédirektiv inte kringgår syftet med beredningsprocessen genom att författa så kallade "beställningsdirektiv".

11. Informationsöverföring

11.2.5. Kommunerna – bestämmelser om informationsöverföring

- *Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag om att en kommun som beviljat boende enligt socialtjänstlagen för utlännningar som omfattas av mottagandelagen till Migrationsverket ska lämna de uppgifter som behövs för att verket ska kunna bedöma en utlännings rätt till bistånd enligt lagen.*

Utredningen föreslår att mottagandelagen ska innefatta en uppgiftsskyldighet för kommunerna gentemot Migrationsverket. Det innebär att uppgifterna kan lämnas mellan kommunerna och Migrationsverket utan att omfattas av eventuell sekretess. I bestämmelsen anges att kommunen ska lämna de uppgifter som behövs för att Migrationsverket ska kunna bedöma en utlännings rätt till bistånd enligt lagen, samt uppgifter om ändring av utlännings boendeförhållanden.

Civil Rights Defenders är kritiska till att Migrationsverket ska få information från kommunen när en person har beviljats skyddat boende eller placerats på ett tillfälligt boende på hemlig ort. Sådana sekretessbrytande bestämmelser är förenade med påtagliga risker för den enskilda då det ökar risken att deras uppgifter röjs felaktigt. För det fall att en uppgiftsskyldighet ska införas bör det tydligt regleras hur och vilka på myndigheterna som får tillgång till uppgifterna för att undvika att känsliga uppgifter sprids till nackdel för den enskilda.

Vidare framgår i utredningen att "även Polismyndigheten ska vid behov kunna få information om vistelseadressen om det behövs för att ett beslut om av- eller utvisning

²⁶Committee on the Rights of the Child, Concluding Observations on the fifth periodic report of Sweden, CRC/C/SWE/CO/5, 6 mars 2015, p. 47(b).

²⁷ European Union Agency for Asylum, Guidance on reception conditions: operational standards and indicators, 1 september 2016, Tillgänglig: [Guidance on reception conditions: standards and indicators | European Union Agency for Asylum](#)

ska kunna verkställas.”²⁸ Att kommunens uppgiftsskyldighet till Migrationsverket, som enligt utredningens förslag syftar till att möjliggöra korrekt utbetalning av bistånd, även ska kunna delas med Polismyndigheten i syfte att verkställa av- eller utvisningar är anmärkningsvärt. Delning av personuppgifter mellan myndigheter utgör en begränsning av enskildas personliga integritet och ska därför regleras i lag som uppfyller Europakonventionens krav på förutsägbarhet för den enskilda. För det fall att uppgiftsskyldigheten införs måste det därför tydliggöras i vilket syfte uppgifterna får användas och av vilken myndighet. Det följer även av artikel 5 EU:s dataskyddsförordning (GDPR) att personuppgifter ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Vidare behöver lagstiftning som möjliggör informationsdelning i ett annat syfte än det som motiverade uppgifternas insamling vara nödvändig och proportionell.²⁹

11.3.5. En mer ändamålsenlig sekretessreglering för mottagandet bör övervägas

Utredningen anser att det bör övervägas att ta bort bestämmelsen i 26 kap. 1 § fjärde stycket 1 offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) om att ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar ska jämföras med socialtjänst. Utredningen menar i stället att sekretessbestämmelser i 37 kap. OSL ska kunna gälla för samtliga ärenden enligt mottagandelagen. Utredningen finner det vidare lämpligt att ta bort bestämmelsen om kommunala invandrarbyråer i 26 kap. 1 § tredje stycket 2 OSL.

Sekretessbestämmelsen i 26 kap. 1 § OSL, den så kallade socialtjänstsekretessen, gäller för uppgift om den enskildes personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Det omvända skaderekvisitet medför att det föreligger en presumtion för sekretess för dessa uppgifter. Personliga förhållanden täcker enligt förarbeten ett brett omfång av personuppgifter såsom exempelvis information om adress, ekonomi och psykiskt sjukdomstillstånd.³⁰ En stor del av dessa uppgifter, såsom sjukdomstillstånd, utgör känsliga personuppgifter.

Civil Rights Defenders anser att socialtjänstsekretessen tillvaratar den enskildes rättigheter i fråga om att inte få uppgifter om sina personliga förhållanden röjda vid informationsutbyte mellan kommunen och Migrationsverket. Precis som utredningen nämner, så gäller den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL inte uppgifter som skyddas av sekretess enligt socialtjänstsekretessen. Det medför att det blir svårare att bryta sekretessen i detta avseende utan uttryckligt lagstöd när det gäller uppgifter i ärenden om bistånd. Civil Rights Defenders anser därför att 26 kap. 1 § OSL fyller en viktig funktion. Det omvända skaderekvisitet utgör vidare en tröghetsmekanism, vilket är fördelaktigt för den enskildes integritet och rätt till privatliv. Bestämmelsen bör därför omfattas av mottagandelagens tillämpningsområde.

Remissvaret har beretts av Fredrika Kamme och Tella Liinason.

Stockholm som ovan,

²⁸ SOU 2024:68 s. 577.

²⁹ Se artikel 6 GDPR.

³⁰ Jmf. prop. 1979/80:2 del A s. 84.



Martin Nyman

Tf. biträdande chefsjurist