



Justitiedepartementet

## Begäran om yttrande över betänkandet Mottagandelagen - en ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande (SOU 2024:68),

Er beteckning: Dnr Ju2024/02070

Länsstyrelsen i Dalarnas län (fortsättningsvis Länsstyrelsen) har ett samordnande uppdrag inom området mänskliga rättigheter och barns rätt och har utifrån uppdraget särskilt fokuserat på de aspekterna av utredningen i vårt svar.

Länsstyrelsen är positiv till regeringens och utredarens ambitioner om ett mer ordnat mottagande med en rättssäker process. Länsstyrelsen är även positiv till ambitionen att förtydliga personkretsen, öka skyddet för kvinnor och barn samt för de individer som annars försvinner i skuggsamhället eller egenbosättning. Länsstyrelsen välkomnar också förslagen om övergångsersättning, indexerad dagersättning och fortsatt reducerade vårdavgifter.

Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag om asylboende, personkrets, tillhörande sanktioner, AT-UND, kontrollmekanismer och förlorad rätt till ekonomiskt bistånd i sin helhet. Bedömningen grundar sig på att Länsstyrelsen inte anser att utredningen tillräckligt väl redovisar konsekvenser och avvägningar i förhållande till gällande konventioner.

Länsstyrelsen anser vidare att utredningen inte tillräckligt redovisar principen om icke-regressiv konventionsefterlevnad och den sammanvägda proportionalitetsbedömningen. Länsstyrelsen anser även att utredningen borde ha förtydligat bedömningen av barnets bästa och hänsyn till bedömningen av barns bästa. Vidare saknas, enligt Länsstyrelsen, en redogörelse för hur hänsyn tas till den kumulativa effekten enligt punkt 22 i EU:s mottagandedirektiv.

Då pågående och kommande utredningar ger en större kontext som förslagen förväntas verka inom är det viktigt att se den aktuella utredningen ihop med de övriga.

## Parallella utredningar

I EU:s mottagandedirektiv 2024/1346 stycke 22 framgår det även att särskild uppmärksamhet ska ägnas åt eventuella kumulativa effekter av åtgärder så att den faktiska tillgången till rättigheter säkerställs. Länsstyrelsen vill framhålla att det är viktigt att göra en fullständig bedömning av förslagen och dess konsekvenser då pågående och kommande utredningar ger en större kontext som förslagen förväntas verka inom. Exempelvis kan pågående utredning om *Skärpta krav på hederligt levnadssätt och ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd* (Dir. 2023:158) innebära mer långtgående konsekvenser för individer som bryter mot skyldigheterna föreslagna i Mottagandelagen om brotten klassas som ohederligt levnadssätt. Detta förutsätter enligt Prop. 2024/25:49 En ny ordning för asylsökandes boende att asylboenden är norm vilken föreslås träda i kraft 1 mars 2025 och bygger på utredning (SOU 2022:64).

Utgångspunkten i direktivet 2023:158 är bland annat brister i hederligt levnadssätt i breddad omfattning ska leda till nekande eller återkallelse av uppehållstillstånd. Utredningen ska analysera och föreslå om detta ska inkludera brott mot svenska värderingar och att brister i levnadssätt bör handla om regelefterlevnad, eller yttranden som hotar den offentliga förvaltningens legitimitet. Utredningen presenteras i mars.

En annan relevant parallell process SOU 2024:10 och lagrådsremissen Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud som föreslås träda i kraft 1 april 2025. Det går inte att utesluta att förslagen i aktuell utredning får andra konsekvenser för individers möjlighet enligt asylrätten.

## Övergripande

Trots att utredningen redogör för konventioner, EU-rätt och stadgar bedömer Länsstyrelsen att utredningen skulle behövt en tydligare konsekvensbeskrivning och avvägning i frågor som rör statens åtaganden att respektera internationella konventioner samt att bedöma anpassning till EU-rättens miniminivå och dess kumulativa effekter.

## Icke-regression

Europakonventionen artikel 53 försäkrar att nationell lagstiftning som är mer förmånlig för individen alltid kan gälla och att ingen tolkning ska minska skyddet av mänskliga rättigheter. Lika så syftar ESK-konventionen på principen om "progressivt förverkligande". Syftet med dessa konventioner är att försäkra en miniminivå såväl som att progressivt utveckla och stärka det individuella skyddet. Det är därför som en sammanvägd proportionalitetsbedömning eller *kumulativa effekter* (likt skrivning i EUs mottagandedirektiv 22) blir centralt. Länsstyrelsen saknar i utredningen en bedömning utifrån principen om icke-regression, kumulativa effekter samt bedömning huruvida mindre ingripande åtgärder skulle kunna nå samma resultat.

## Proportionalitet

Utifrån Länsstyrelsens synpunkter angående icke-regression samt nedanstående avsnitt om Barnrätt anser Länsstyrelsen att utredningen skulle behövt redogöra för en mer utvecklad proportionalitetsanalys. Utredningen konstaterar att kombinationen av begränsningarna inte är särskilt vanliga i Europa (s. 233). Utredningen kan heller inte utesluta att kombinationen av åtgärder tangerar frihetsberövande (s. 231). Även om utredningen bedömer att det är en möjlighet enligt mottagandedirektivet så saknar utredningen en analys om ett färre antal rättighetsbegränsningar också hade kunnat få samma effekt gällande kontroll av asylsökande och effektivitetsvinster. Dessa utvecklas nedan 5.2, 5.3 och 8.3.4.

## Närvarokontroll (5.2), områdesbegränsning (5.3), nedsatt dagersättning (5.5), tillträde till arbetsmarknaden (8.3.4)

Länsstyrelsen ser risker att förslagen motverkar den sociala integrationen genom att begränsa interaktion med andra som varit bosatta i Sverige längre och det svenska samhället. Vidare kan förslagen om utebliven dagersättning leda till ökade klyftor om sanktionerna inte får förväntad effekt. Därför önskar Länsstyrelsen att utredningen skulle ha lyft och jämfört förslagen med erfarenheter från exempelvis den förändrade EBO-lagstiftningen som inte medförde att nämnvärt färre flyttade till socio-ekonomiskt

utsatta områden, trots den likvärdiga sanktionen om indragen dagersättning.

Länsstyrelsen ser att asylboenden som sådana skulle kunna leda till bättre förutsättningar för kommunen att planera för mottagandet om fler därefter också bosätts via Migrationsverket. Detta kan understödja de integrationspolitiska målen genom att underlätta planering. Länsstyrelsen framhåller dock att effekten inte är självklar då tidigare studier också visat att egenbosatta i regel integreras snabbare på bostads-, och arbetsmarknaden (SOU 2022:64, s 118). Likaså är Länsstyrelsens erfarenhet att individer väljer att bosätta sig i områden på egen hand trots indragen dagersättning. Enligt myndighetens kännedom finns en positiv effekt av att systemet tillåter ett handlingsutrymme som understödjer individuella förutsättningar för integration.

### Närvarokontroll (5.2), områdesbegränsning (5.3)

Vad gäller inskränkning av rörelsefrihet via områdesbegränsningar kan Länsstyrelsen av utredningen inte bedöma om övriga kontrollmekanismer är tillräckliga för att uppnå den kontroll och effektivitet som regeringen avser. Eller att andra förslag skulle kunna nå samma effekt med färre eller inga inskränkningar. Förslaget motiveras i huvudsak av administrativa skäl men effektivitetsvinster eller utmaningen att komma i kontakt med asylsökande presenteras inte tillräckligt för att Länsstyrelsen ska kunna ge synpunkter.

Länsstyrelsen bedömer att utredningens konsekvensanalys inte är tillräcklig gällande områdesbegränsningarnas (förslag 5.3) möjliga effekter på selektiv profilering av utrikesfödda och tilltänkta åtgärder för att undvika detta.

### Tillträde till arbetsmarknaden först efter viss tid i Sverige (8.3.4)

Förslagen innebär enligt utredningen även en mer omfattande begränsning än flertalet EU-länder (s. 412).

Enligt Mänskliga rättigheter artikel 6.1 erkänner konventionsstaterna rätten för var och en att kunna förtjäna sitt uppehälle. Förslagen att begränsa rätten till arbete (8.3.4) motiveras av att betydelsen av arbete under asyltiden minskat till följd av en lägre andel asylsökande, kortare handläggningstider och en lägre bifallsfrekvens samt att det finns inget som tyder på att något kommer förändras

under den närmsta tiden (s. 411). Länsstyrelsen noterar att argumentet är ur samhällssynpunkt och utgår ifrån ett oförändrat mottagande. Länsstyrelsen framhåller att den individuella nyttan av arbete kvarstår och är heller inte kopplad till antalet asylsökande som kommer till Sverige. Länsstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att förslaget får stor negativ påverkan på integrationen (s. 414).

Förslag 8.3.4 att frånta gruppen möjlighet att arbeta de första sex månaderna motverkar möjligheten för individer att tjäna sitt uppehälle och fylla kompetensbehov enligt arbetsmarknadspolitiska mål. Förslagen kan vidare få olika konsekvenser för arbetsmarknadsintegrationen beroende på boendens läge, utformning och hur länge personen befinner sig i Migrationsverkets parallella system. Länsstyrelsen menar att det finns en potentiell fördel med att ha ett helhetsgrepp på integrationen från asyl till postetablering för att skapa samordnings- och effektivitetsvinster i mottagandet mellan olika aktörer erfar Länsstyrelsen.

## Barnrätt

Det saknas, enligt Länsstyrelsen, en tillfredställande barnkonsekvensanalys av förslaget. Förslaget innebär risker för rättighetsinskränkningar bland annat inom barns rätt till fritid, lek och socialt umgänge. Ett exempel är områdesbegränsningen (5.3) där inskränkning av barns rörelsefrihet motiveras av att "det skulle kunna framstå märkligt om yngre barn ges rätt att vistas i områden som föräldrarna inte har rätt att vara i" (s. 270) vilket Länsstyrelsen inte ser som tillfredställande argument för att fatta beslut mot vad som anses vara barns bästa i enlighet med barnkonventionen. Det tilltänkta normaltillståndet för barn blir att ansöka om tillåtelse från Migrationsverket för att delta i skolutflykter. Detta skapar en tydlig särbehandling. Flera av förslagen förutsätter också att andra åtgärder implementeras för att förslagen ska vara förenliga med barnkonventionen såsom kvaliteten i boenden och dess utformning.

Gällande personkretsen är Länsstyrelsen kritisk till förslagen som berör att barn över 15 år hanteras som vuxna i utredningen. I Sverige blir en person juridiskt ansvarig som vuxen vid 18 års ålder. FN:s granskningskommitté för barnets rättigheter uppmanar Sverige i 2017 års granskning att se till att även barn över 15 år får samma skyddsstandard. Att någon över 15 år har en högre mognadsgrad, vilket gör att de i vissa frågor ges större rättigheter och att de själva ges bestämmanderätt, innebär inte att deras ökade skydd som barn

för den delen ska begränsas, oavsett migrationsstatus.  
Granskningskommittén menar även att Sverige bör garantera att boenden inte i onödan inskränker barns rörelsefrihet i vardagen, inklusive de facto inskränkning av rörelsefriheten som diskuteras i det tidigare stycket.

## De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Helena Höij med handläggare Johanna Modigh och Patric Samuelsson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetschef Sufyan Kadhim medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.