

Stockholm den 15 januari 2025

R-2024/2127

Till Justitiedepartementet

Ju2024/02070

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 16 oktober 2024 beretts tillfälle att avge yttrande över betänkandet Mottagandelagen - en ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande (SOU 2024:68).

Inledning

Advokatsamfundet har granskat föreslagen lagstiftning utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv och inkommer härigenom med synpunkter avseende den enskildes rättigheter samt möjligheterna att värna dessa. Advokatsamfundet lämnar därmed synpunkter på lagförslagets förenlighet med regeringsformen (1974:152), Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och FN:s konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen). Den föreslagna lagstiftningen har även granskats med utgångspunkt i advokaters yrkeserfarenheter.

Sammanfattning

Advokatsamfundet, som hänvisar till de synpunkter som tidigare anförts över angränsande asylrättsliga frågor,¹ har i flera delar ingen erinran mot de förslag och de bedömningar som görs i betänkandet. Samtidigt vill Advokatsamfundet framföra en

¹ Se Advokatsamfundets remissyttrande den 29 juni 2023 över delbetänkandet En ny ordning för asylsökandes boende (SOU 2022:64), och däri ytterligare angivna remissyttrandena.



rad kritiska synpunkter och övriga anmärkningar över nu remitterade förslag, såsom framgår enligt följande.

Synpunkter

Avseende rätten till frihet och rörelsefrihet

Utredningen föreslår att en asylsökande, enligt den föreslagna mottagandelagen, som har fyllt 16 år ska delta i närvarokontroll på det asylboende där vederbörande har tilldelats plats (3 kap. 7 §). Den asylsökande ska dessutom vistas inom det län där han eller hon har tilldelats plats på asylboende (3 kap. 8 §). Vidare föreslår utredningen att Migrationsverket ska få tillåtas besluta att en asylsökande som har fyllt 16 år enbart ska få bo på en bestämd plats med hänsyn till allmän ordning, eller om det behövs för att hindra den asylsökande från att avvika när sådan risk föreligger (3 kap. 9 §). Därtill föreslår utredningen att Migrationsverket ska få tillåtas besluta att en asylsökande som har fyllt 16 år ska anmäla sig till Migrationsverket vid en viss angiven tidpunkt eller med skäligen tidsmellanrum för att säkerställa att beslut enligt 9 § iakttas, eller om det behövs för att förhindra att han eller hon avviker (3 kap. 11 §).

För en utlänning som har meddelats beslut om avvisning eller utvisning, där beslutet vunnit laga kraft (personer med avlägsnandebeslut), föreligger samma skyldighet som i det 3 kap., det vill säga att vistas inom det län där han eller hon har tilldelats plats på asylboendet (5 kap. 6 §). Avseende anmälningsskyldigheten för en person med avlägsnandebeslut, ska en sådan person anmäla sig till Migrationsverket tre dagar per vecka på det asylboende där han eller hon har tilldelats plats.

Förslagen på bestämmelserna avseende närvarokontrollen, skyldigheten att vistas inom ett visst län, beslut om boende på bestämd plats samt beslut om anmälningsskyldighet, aktualiserar frågor gällande den enskildes rätt till frihet enligt artikel 5 i Europakonventionen, rörelsefriheten i artikel 2 i Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll, samt rörelsefriheten enligt 2 kap. 8 § regeringsformen.

Rätten till frihet

Avseende rätten till frihet enligt artikel 5 i Europakonventionen, instämmer Advokatsamfundet med utredningens bedömning att åtgärderna (närvarokontrollen, skyldighet att vistas inom ett visst län, beslut om boende på bestämd plats och beslut om anmälningsskyldighet) mot bakgrund av Europadomstolens praxis inte kan anses



utgöra ett frihetsberövande. Europadomstolen har uttalat att bedömningen avseende huruvida en åtgärd utgör ett frihetsberövande ska göras utifrån en helhetsbedömning av situationen, där hänsyn ska tas till åtgärdens typ, varaktighet, verkningar och det sätt på vilket åtgärden genomförs (betänkandet s. 202). Exempelvis ansåg Europadomstolen i målet *Ilias och Ahmed mot Ungern* (mål nr 47287/15) att ”kvarhållandet” av den asylsökande i en transitzon inte utgjorde ett frihetsberövande. Avgörande i målet var att den asylsökande haft en faktiskt och realistisk möjlighet att lämna transitzonen (trots att den sökande befann sig på ett begränsat område inhägnat med staket och taggtråd som kontrollerades av vakter). Jämförelsevis ansåg Europadomstolen i målet *Amuur mot Frankrike* (mål nr 19776/92) att ett frihetsberövande hade skett då den asylsökande kvarhållits på en flygplats i tjugo dagar under strikt och konstant polisövervakning.

Mot bakgrund av Europadomstolens praxis delar Advokatsamfundet utredningens bedömning att de föreslagna åtgärderna inte ska anses utgöra ett frihetsberövande och att åtgärderna därmed inte strider mot rätten till frihet i artikel 5 i Europakonventionen, särskilt i beaktande av att åtgärderna inte utgör fysiska eller faktiska hinder för en asylsökande att lämna ett visst asylboende eller område och med hänsyn till att åtgärderna inte innebär att en asylsökande står under löpande övervakning.

Rätten till skydd mot frihetsberövanden framgår dessutom av 2 kap. 8 § regeringsformen (1974:152). Av två avgöranden från Högsta domstolen (angivna i betänkandet s. 212) framgår att gränsen mellan å ena sidan en inskränkning av rörelsefriheten och, å andra sidan, ett frihetsberövande som avgörs utifrån en samlad bedömning av åtgärdernas verkningar, är en gradfråga. Enligt det senare avgörandet från Högsta domstolen framgår att ett 5-årigt förbud att inte vistas i någon annan del av Sverige än Malmö kommun, inte utgjorde ett frihetsberövande. Högsta domstolen betonade att inskränkningen i den enskildes rörelsefrihet avsåg en relativt stor och tätbefolkad kommun.

Advokatsamfundet delar utredningens bedömning att risken är låg för att åtgärderna ska anses utgöra ett frihetsberövande enligt 2 kap. § 8 regeringsformen, men vill samtidigt betona vikten av att en samlad bedömning av inskränkningens verkningar måste göras.

Rörelsefriheten

Enligt artikel 2 i Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll, har var och en som lagligen befinner sig inom en stats territorium rätt att därinom röra sig fritt och välja bosättningsort. En asylsökande vistas lagligen i Sverige under den tid som asylansökan prövas och ett utvisningsbeslut inte vunnit laga kraft. Enligt Europadomstolens mål *Omwenyike mot Tyskland* (mål nr 44294/04) kan dock lagligheten av vistelsen villkoras av en begränsning av den asylsökandes vistelseort, utan att detta utgör en kränkning av rörelsefriheten. Advokatsamfundet instämmer sålunda med utredningens bedömning att skyldigheten för den asylsökande att vistas inom ett län (3 kap. 8 §) i sig inte kan anses strida mot rörelsefriheten.

Däremot är det inte givet att resterande åtgärder (närvarokontroll, beslut om boende på bestämd plats samt beslut om anmälningsskyldighet) inte i praktiken kan utgöra otillåtna begränsningar av en asylsökandes rörelsefrihet. Det är således av största vikt att den kumulativa effekten av åtgärderna bedöms i relation till den asylsökandes rätt till rörelsefrihet. Det bör särskilt beaktas att inga andra EU-medlemsstater har infört samtliga åtgärder samtidigt utifrån det nya omarbetade mottagandedirektivet.

Enligt utredningen utgör åtgärderna en tillåten begränsning av rörelsefriheten. Utredningen hänvisar till att åtgärdernas syften är att upprätthålla kontroll över var asylsökande befinner sig och att säkerställa att asylsökande är tillgängliga för asylprövningen och övriga insatser. Ett ytterligare syfte är att i förlängningen upprätthålla en väl fungerande och reglerad invandring. Sådillvida anser utredningen att det föreligger legitima intressen. Vidare anser utredningen att åtgärderna är proportionerliga i förhållande till syftena och därmed inte kan anses strida mot artikel 2 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

Advokatsamfundet har ingen invändning mot utredningens uppfattning att lagförslagets syften utgör legitima intressen. Däremot ifrågasätter Advokatsamfundet utredningens bedömning av proportionaliteten hos de föreslagna åtgärderna. Här vill Advokatsamfundet uppmärksamma de liknande åtgärder (anmälningsskyldighet och områdesbegränsning) som återfinns i andra svenska författningar, bland annat bestämmelserna om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar (2022:700), (LSU), rättegångsbalken (1942:740), (RB), och utlänningslagen (2005:716), (UtlL). LSU tillämpas när Säkerhetspolisen har



ansökt om att en utlänning ska utvisas, då utlänningen kan antas begå eller medverka till brott enligt terroristbrottslagen. I en sådan situation kan Migrationsverket eller regeringen fatta beslut om att utlänningen ska åläggas anmälningsskyldighet hos Polismyndigheten, samt förbjudas att lämna ett vistelseområde. Enligt rättegångsbalken kan en person som är misstänkt för brott meddelas förbud att utan tillstånd lämna en vistelseort eller förläggas att på viss ort och vid vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten. Enligt utlänningslagen kan en anmälningsskyldighet åläggas en utlänning inom ramen för ett beslut om uppsikt. I LSU krävs i normalfallet att grunderna för att ta utlänningen i förvar är uppfyllda. I samtliga fall ska en proportionalitetsbedömning alltid utföras.

Syftet med anmälningsskyldigheten i LSU motiveras bland annat av säkerhetsintressen. Anmälningsskyldigheten i RB syftar till att minimera riskerna för att den misstänkte undandrar sig lagföring eller straff. Vidare är syftet med anmälningsskyldigheten inom ramen för beslut om uppsikt i utlänningslagen att minimera riskerna dels för brottslig verksamhet, dels för ett avvikande inför verkställande av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. I dessa fall står åtgärderna i proportion till bestämmelsernas syften, särskilt med hänsyn till att utlänningen eller personen i fråga antas ha begått en handling som föranleder en striktare kontroll av dennes vistelseplats.

Advokatsamfundet anser inte att den aktuella utredningen i tillräcklig grad motiverat hur de föreslagna åtgärderna står i proportion till syftet att upprätthålla kontroll över var den asylsökande befinner sig samt att säkerställa att den asylsökande är tillgänglig för asylprövningen. Exempelvis kan närvarokontrollen i praktiken komma att innebära att en asylsökandes rörelsefrihet begränsas utan att den asylsökande har handlat på ett sådant sätt som avses föranleda en sådan strikt kontroll av var han eller hon befinner sig (till skillnad från åtgärderna i LSU, RB och UtL, som motiveras utifrån den aktuella personens handlande). I synnerhet saknas tydlig motivering beträffande i vilka fall de föreslagna åtgärderna kan vara proportionerliga samt vara förenliga med principen om barnets bästa när det rör sig om ett asylsökande barn över 16 år.

Därtill har utredningen inte visat att alternativa åtgärder som är mindre ingripande för den asylsökande har undersökts för att uppfylla bestämmelsernas syften att upprätthålla kontroll över var den asylsökande befinner sig samt säkerställa att den asylsökande är tillgänglig för asylprövningen. Därmed föreligger en risk att åtgärderna i



praktiken kan komma att utgöra en otillåten begränsning av den asylsökandes rörelsefrihet.

Avseende förslagen om beslut om boende på bestämd plats och beslut om anmälningsskyldighet, anser Advokatsamfundet att dessa är proportionerliga i förhållande till åtgärdernas syften, då de avser fall där det föreligger risk att den asylsökande avviker. Icke desto mindre, bör det i lagtexten klargöras under vilka omständigheter sådana beslut kan fattas. Av utredningen framgår att de åsyftade omständigheterna är lika med de kriterier som föreskrivs i 1 kap. 15 § UtL. Enligt Advokatsamfundets uppfattning bör det, med hänsyn till vikten av bestämmelsernas förutsebarhet, framgå av lagtexten under vilka omständigheter avvikanderisk föreligger, alltså bör lagtexten innehålla en hänvisning till 1 kap. 15 § UtL.

Mot bakgrund av proportionalitetsprincipen anser Advokatsamfundet sammanfattningsvis att utredningen inte i tillräcklig grad har motiverat att de föreslagna åtgärderna inte kan riskera att utgöra otillåtna begränsningar av en asylsökandes rörelsefrihet. Advokatsamfundet ifrågasätter i synnerhet att åtgärder likt dem som föreskrivs i LSU, RB och UtL för en person med avvikanderisk ska kunna tillämpas på en asylsökande som inte begått någon jämförbar handling, exempelvis genom närvarokontrollen. Vidare har utredningen inte i tillfredsställande utsträckning tagit i beaktande mindre ingripande åtgärder för att upprätthålla lagförslaget syften. Enligt CCPR:s Allmänna Kommentarer nr 27: Artikel 12 (rörelsefriheten), framgår det att medlemsstater är skyldiga att ange under vilka omständigheter utlänningar, som lagligen befinner sig i staternas territorium, behandlas annorlunda än sina egna medborgare samt hur skillnaden i behandlingen av utlänningarna motiveras. En sådan motivering och avvägning gällande proportionaliteten av de föreslagna åtgärderna, särskilt den kumulativa effekten av åtgärderna, saknas i tillräcklig grad i betänkandet. Således finner Advokatsamfundet att det inte är klarlagt att åtgärderna är förenliga med proportionalitetsprincipen och att de kan riskera att utgöra otillåtna begränsningar av en asylsökandes rörelsefrihet.

Avseende rätten till privat- och familjeliv och barnets bästa

Förslaget berör även rätten till privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen samt principen om barnets bästa enligt artikel 3 i Barnkonventionen.



Advokatsamfundet vill understryka vikten av att beakta principen om familjens enhet samt familjens intresse av att leva tillsammans enligt artikel 8 i Europakonventionen. Således är det viktigt att åtgärderna i praktiken lämnar utrymme för anhöriga att upprätthålla kontakten genom att, exempelvis, delta i familjesammankomster. Advokatsamfundet välkomnar därför utredningens förslag att familjemedlemmar i största möjliga utsträckning ska hållas samman vid tilldelningen av asylboenden (8 kap. 2 §).

Härutöver vill Advokatsamfundet understryka vikten av att principen om barnets bästa beaktas i alla åtgärder som rör barn enligt artikel 3 i Barnkonventionen. Utredningen har bedömt att det generellt sett finns fördelar för barn att bo på asylboenden, jämfört med boenden som föräldrarna har ordnat på egen hand. Advokatsamfundet motsätter sig inte att detta kan vara riktigt i många fall. Däremot vill Advokatsamfundet påminna om att det i varje fall ska göras en individuell prövning utifrån ett barnrättsperspektiv. Barnets bästa är ett flexibelt begrepp och måste därför bedömas från fall till fall. Vid åtgärder som rör barn bör flera faktorer beaktas, till exempel barnets rätt att uttrycka sina åsikter, barnets identitet, bevarandet av barnets familjemiljö och möjlighet att upprätthålla relationer, samt barnets behov av omsorg, skydd och säkerhet. Det är således av vikt att det görs en konkret och individualiserad prövning avseende barnets bästa mot bakgrund av alla relevanta omständigheter i det enskilda barnets fall.

Avseende upprätthållandet av principen om barnets bästa enligt Barnkonventionen, vill Advokatsamfundet även ifrågasätta utredningens resonemang gällande att barn under 16 år, och inte 18 år, undantas från närvarokollen samt anmälningsskyldigheten. Utredningen har motiverat sitt förslag om att barn under 16 år, och inte 18 år, inte ska omfattas av närvarokollen och anmälningsskyldigheten med att barn som är 16 år eller äldre har rätt att själva föra sin talan i mål och ärenden enligt lagen om mottagande av asylsökande m.m. Advokatsamfundet vill i detta hänseende påminna om att principen om barnets bästa omfattar alla människor som räknas som barn, det vill säga under 18 år (enligt artikel 1 i Barnkonventionen). I utredningens resonemang/motivering av förslaget att kräva att barn över 16 år, men under 18 år, deltar i närvarokollen samt anmälningsskyldigheten, saknas ett barnperspektiv. I avsnitt 5.2.5, avseende att närvarokollen inte ska gälla barn under 16 år, samt avsnitt 5.4.6, avseende att anmälningsskyldigheten inte ska gälla barn under 16 år, saknas det hänvisningar samt resonemang gällande principen om barnets bästa. Även i avsnitt 5.7.1, om barn som är



undantagna från skyldigheterna i det enskilda fallet, samt i avsnitt 5.9.4, om förslagets förenlighet med Barnkonventionen, saknas en motivering av utredningens förslag att barn som är 16 år och äldre ska omfattas av närvarokollen och anmälningsskyldigheten, utifrån principen om barnets bästa. Advokatsamfundet noterar även att avsnitt 5.9.4, om förslagets förenlighet med Barnkonventionen, är mycket kortfattat och saknar konkreta resonemang kring förslagets förenlighet med barnets bästa samt övriga bestämmelser i Barnkonventionen.

Allmänt avseende förslaget om asylboende och praktiska överväganden

Utredningen föreslår att asylsökande ska tilldelas plats på asylboende av Migrationsverket (se 3 kap. 3 §). Advokatsamfundet konstaterar att förslaget innebär ett betydande skifte från den nuvarande lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. som endast föreskriver att Migrationsverket ska erbjuda plats på asylboende för asylsökande. Med hänsyn till detta ändringsförslag aktualiseras ett antal frågor utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv, särskilt i förhållande till Europakonventionen och regeringsformen.

Advokatsamfundet anser att det i utredningen saknas en tillräcklig analys av de praktiska konsekvenser som förslaget om att asylsökande ska vara skyldiga att vistas inom ett begränsat geografiskt område, kan medföra. Advokatsamfundet anser att förslaget kan försvåra den asylsökandes möjlighet till fysisk kontakt och effektiv kommunikation med sitt offentliga biträde om det offentliga biträdet är verksamt i ett annat län. Ett sådant förslag kan även förhindra en asylsökandes rätt till ett fritt biträdesval på grund av svårigheterna att besöka ett offentligt biträde som inte är verksam i det län där asylboendet är beläget. Mot bakgrund av ovanstående kan en asylsökandes boende på ett asylboende påverka den asylsökandes rätt att fritt välja sitt offentliga biträde, ha kontakt med sitt offentliga biträde samt innebära effekter för det offentliga bitrådets arbete. Det finns därmed skäl att, ur ett rättssäkerhetsperspektiv, även konkretisera undantag från huvudregeln att asylsökande ska vara skyldiga att vistas inom ett begränsat geografiskt område med hänsyn till principen om det fria biträdesvalet och en asylsökandes rätt till en effektiv kontakt med sitt offentliga biträde under asylprocessen.

Därtill framgår det av utredningen att Migrationsverket ska ta hänsyn till individuella behov när Migrationsverket *tilldelar* asylsökande boendeplatser. Emellertid anser



Advokatsamfundet att utredningen inte har gjort en erforderlig analys av väsentliga förhållanden som kan medföra skäl att fatta individuella beslut avseende byte av asylboende eller andra praktiska alternativ och åtgärder för att främja samtliga asylsökandes trygghet. Det kan exempelvis föreligga situationer där en asylsökande utsätts för trakasserier och hot eller på annat sätt utsätts för allvarligt obehag på grund av andra asylsökandes ageranden. På ett asylboende kan det finnas en ökad risk för konflikter på grund av att det finns asylsökande från olika kulturer och som innehar olika värderingar och normer. Enskilda asylsökande kan löpa en särskild risk att utsättas på ett asylboende på grund av den personliga situationen, exempelvis med anledning av tidigare utsatthet, könstillhörighet, sexuell läggning, religiös tillhörighet, religiös konversion eller dylikt. I sådana fall behöver det finnas tydliga bestämmelser och riktlinjer för hur en sådan situation kan åtgärdas och förebyggas samt när det kan vara befogat att tilldela en asylsökande en plats på ett annat asylboende för att främja en hållbar situation för samtliga på asylboendet. Advokatsamfundet noterar även utredningens förslag om att möjligheten till AT-UND ska begränsas i de fall där Migrationsverket inte har fattat ett beslut i asylärende inom sex månader från det att asylansökan registrerades och förseningen inte kan tillskrivas den asylsökande. Detta tycks i praktiken innebära att de flesta asylsökande inte kommer ha rätt att arbeta i Sverige, eftersom handläggningstiden i asylärenden hos Migrationsverket är cirka fem månader.

I detta sammanhang saknas även en erforderlig analys beträffande hur asylboenden kan bryta utanförskap och främja integration samt tillförsäkra alla asylsökandes trygghet och mänskliga rättigheter. Det saknas även alltjämt en erforderlig analys avseende tidsutdräkten av asylprocessen och förutsebarhet gällande hur lång tid det uppskattas att asylsökande kommer att bo på asylboenden inom begränsade geografiska områden, liksom ifråga om konsekvenser som en sådan situation kan medföra för den enskilde, i synnerhet för barn, med hänsyn till principen om barnets bästa och barns rätt till utveckling enligt artikel 6 i Barnkonventionen.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander