

Handläggare
Helena Nilsson
Telefon: 08-50829806**Till**
Kommunstyrelsen

Promemorian Migrations- och asylpakten (Ds 2025:30), volym 1 och 2

Remiss från Justitiedepartementet

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar följande.

Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Sammanfattning av remissen

Justitiedepartementet har remitterat promemorian Migrations- och asylpakten (Ds 2025:30), volym 1 och 2 till bland annat Stockholms stad för besvarande.

Migrations- och asylpakten

EU:s migrations- och asylpakt är ett omfattande regelverk antaget 2024 som syftar till att etablera ett gemensamt och harmoniserat system för asyl och migration inom EU. Regelverket bygger på fyra huvudsakliga områden: säkra yttre gränser, snabba och effektiva förfaranden, solidaritet och ansvarsfördelning mellan medlemsstater samt ett fördjupat samarbete med länder utanför EU. Pakten omfattar tio rättsakter och trädde i kraft den 11 juni 2024 och börjar tillämpas fullt ut efter en övergångsperiod på två år.

Denna promemoria

I denna promemoria analyseras de behov som finns av att anpassa svensk rätt till rättsakterna i EU:s migrations- och asylpakt. Förslag lämnas på de författningsåtgärder som bedöms nödvändiga för en effektiv och ändamålsenlig tillämpning av rättsakterna, med utgångspunkt i den miniminivå som följer av EU-rätten.

Förslag om anpassning av svensk rätt lämnas i promemorian utifrån följande förordningar:

- Asylprocedurförordningen
- Skyddsgrundsförordningen
- Screeningförordningen
- Förordningen om ändringar för enhetlighet i samband med screening
- Eurodacförordningen
- Asyl- och migrationshanteringsförordningen
- Förordningen om återvändandegränsförfarande

- Vidarebosättningsförordningen
- Krishanteringsförordningen

Förslag lämnas även till genomförande av det nya omarbetade mottagandedirektivet.

Syftet med de lämnade förslagen är att möjliggöra en effektiv och rättssäker tillämpning av de aktuella rättsakterna samtidigt som ett ansvarsfullt och restriktivt regelverk säkerställs i enlighet med den miniminivå som följer av EU-rätten.

Kommunerna beröras enligt promemorian indirekt av flera av förslagen inom migrations- och asylpakten, främst genom ändringarna i skyddsgrundsförordningen och mottagandedirektivet.

I konsekvensanalysen för kommuner och regioner bedöms förslagen sammantaget inte innebära några nya obligatoriska åtaganden för kommunerna eller några ekonomiska konsekvenser för kommunerna samt att reglering enligt finansieringsprincipen därmed inte är aktuell. Vidare fastslås att mottagandet av asylsökande är ett statligt ansvar och staten ersätter kommuner och regioner för kostnader som uppstår i den kommunala verksamheten.

Beredning

Ärendet har beretts av stadsledningskontorets välfärdsavdelning i samråd med juridiska avdelningen samt socialförvaltningen och överförmyndaren.

Stadsledningskontorets synpunkter

Sammanfattning av synpunkter

Förslagen i promemorian avser i första hand att anpassa svensk lagstiftning till redan gällande EU-förordningar, vilket stadsledningskontoret ser positivt på.

Stadsledningskontoret anser samtidigt att de författningsförslag som presenteras i utredningen i vissa delar har brister, att konsekvenser för kommuner och enskilda i vissa delar inte har utretts och belysts i tillräcklig omfattning samt att vissa av förslagen innebär ekonomiska konsekvenser för kommunerna men lämnas utan finansiering.

Stadsledningskontorets yttrande grundar sig i följande utgångspunkter och vikten av dessa kan inte nog understrykas.

- Alla nödvändiga följdändringar måste göras i nationell lagstiftning
- Alla konsekvenser behöver analyseras

- Varje ambitionshöjning eller nytt åtagande behöver redovisas och finansieras enligt finansieringsprincipen

Ställningstaganden

Förslagen i promemorian avser att anpassa svensk lagstiftning till redan beslutade EU-förordningar, vilket stadsledningskontoret ser positivt på.

Stadsledningskontoret anser samtidigt att de författningsförslag som presenteras i utredningen i vissa delar har brister, att konsekvenser för kommuner och enskilda i vissa delar inte har utretts och belysts i tillräcklig omfattning samt att vissa av förslagen innebär ekonomiska konsekvenser för kommunerna men lämnas utan finansiering. Stadsledningskontoret vill också framföra att det är en stor remiss som är svår att sätta sig in i på kort tid, särskilt i ett svårt rättsområde som detta. Det är bland annat svårt att se vilken förordning barnen omfattas av.

Eftersom det är en omfattande utredning som innefattar ett stort antal ändringsförslag som delvis har inbördes påverkan, samt en mycket kort remisstid, har fokus i följande avsnitt lagts på de delar där stadsledningskontoret har sett de största bristerna. Det avser främst konsekvenser för kommuner samt vissa juridiska synpunkter kopplade till kapitlet om bestämmelser om ensamkommande barn.

Stadsledningskontoret vill understryka att det kan finnas fler delar i promemorian där det kan finnas brister eller som eventuellt inte är helt tillfredsställande, och som också hade behövt ses över, men där det mot bakgrund av den mycket korta remisstiden inte har funnits möjlighet att göra den fördjupningen i yttrandet.

Stadsledningskontorets yttrande grundar sig i följande utgångspunkter, och vikten av dessa kan inte nog understrykas.

- Alla nödvändiga följdändringar måste göras i nationell lagstiftning
- Alla konsekvenser behöver analyseras
- Varje ambitionshöjning eller nytt åtagande behöver redovisas och finansieras enligt finansieringsprincipen

18.7.1 Konsekvenser för kommuner

Stadsledningskontoret invänder mot att förslagen inte skulle få några ekonomiska konsekvenser för kommunerna.

Under kapitel 18.7.1 beskrivs sammanfattningsvis följande konsekvenser för kommunerna.

- Enligt promemorian bedöms förslagen inte innebära något direkt ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

- Enligt promemorian bedöms förslagen sammantaget heller inte innebära några nya obligatoriska åtaganden eller medföra några ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Mottagandet av asylsökande är ett statligt ansvar och staten ersätter kommuner och regioner för kostnader som uppstår i den kommunala verksamheten. Kommunerna har fortsatt ansvarar för bosättning, mottagande och etablering av personer som beviljats internationellt skydd.
- Det beskrivs att även om förslagen inte innebär några principiellt nya uppgifter, så finns ett behov av att säkerställa att lokala rutiner och informationssystem harmoniserar med de EU-rättsliga definitionerna och tidsfristerna samt att vid behov göra anpassningar av dessa.
- Vidare beskrivs att kommunerna påverkas av förslagen inom mottagandedirektivet, bland annat genom bestämmelsen att barn till sökande ska tas emot i skolan inom två månader, jämfört med dagens en månad, från att ansökan om internationellt skydd lämnats in.
- Mottagandedirektivets krav på särskilda skyddsåtgärder för barn och andra sårbara grupper sägs också innebära att kommunerna får ett ökat ansvar för att tillhandahålla kvalificerat stöd inom mottagandet. En särskild konsekvens är behovet av en skyndsam process för utseende av samt fler och bättre utbildade gode män för ensamkommande barn. Det framhålls i promemorian att kommunerna behöver säkerställa att gode män har tillräcklig kompetens om asylprocessen, barns rättigheter och de nya regelverk som följer av EU:s migrations- och asylpakt. Detta kan kräva utvecklade utbildningsinsatser, tydligare rutiner för tillsyn samt förstärkt samverkan med Migrationsverket och regionerna för att säkerställa en rättssäker och sammanhållen hantering av barnens behov.

Stadsledningskontoret instämmer i att förslagen inte innebär några nya obligatoriska åtaganden för kommunerna.

Stadsledningskontoret anser att däremot att det i framförallt i sista punkten ovan finns direkta ekonomiska konsekvenser för kommunen.

Stadsledningskontoret anser att det utöver ovan finns flera förslag i promemorian, som påverkar kommuners arbete och som kan leda till ekonomiska konsekvenser, dock ej beskrivna under kapitel 18 Konsekvenser för kommuner och regioner. Exempel som lyfts i promemorian är följande.

- Kommunerna sägs i promemorian kunna behöva förstärka sina insatser för att motverka människohandel, våld i nära relationer och exploatering av asylsökande.
- Förslagen bedöms kunna leda till att vissa grupper kommer att vistas längre tid i mottagningssystemet innan beslut fattas. Det kan i sin tur kan fördröja språkinläring, arbetsmarknadsinträde och social delaktighet. Även brottsligheten kan påverkas på av de nya reglerna.
- Längre vistelsetider i större mottagningscenter eller vid gräns bedöms öka risken för utsatthet, trakasserier och våld mot kvinnor och flickor. Bristande stöd och skydd kan i sin tur försvåra möjligheterna till etablering och full delaktighet i samhället.
- En längre vistelsetid i mottagningscenter eller i gränsförfaranden kan öka risken för människohandel, exploatering och annan brottslighet riktad mot asylsökande och migranter, särskilt när det gäller kvinnor, barn och andra utsatta grupper.
- Skillnader kan uppstå mellan olika grupper av migranter: de som får uppehållstillstånd kan snabbt komma in i etableringsinsatser, medan de som nekas asyl men ändå stannar i landet riskerar marginalisering och att hamna utanför både arbetsmarknad och välfärdssystem.
- Om många personer tvingas leva länge i osäkerhet utan rätt till arbete eller etableringsinsatser kan det i vissa fall bidra till småskalig kriminalitet eller social oro.

Stadsledningskontoret anser, mot bakgrund av ovan punkter, att förslagen kan komma att medföra ekonomiska konsekvenser för kommunerna, främst utifrån kommunernas yttersta ansvar för att enskilda får de insatser som de behöver enligt Socialtjänstlagen (2025:400). Det gäller framförallt kommuner där mottagnings- och återvändandecenter inrättas, där bland annat Stockholm pekas ut som en av kommunerna som ska ha sådana center. Fördröjd etablering kan även medföra ekonomiska konsekvenser för kommuner där nyanlända ska tas emot för bosättning efter beviljat uppehållstillstånd. Utöver det kan det även finnas ekonomiska konsekvenser kopplat till Lagen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete (2023:196).

Stadsledningskontoret anser vidare att det finns otydligheter i ansvarsförhållanden för sociala insatser under screeningförfarandet. I de fall detta åligger kommunerna så saknas ersättningssystem för detta. Stadsledningskontoret vill därför betona vikten av att den statliga ersättningen till kommunerna ersätter de kostnader som uppstår för kommunen.

5.3.8 Åldersbedömning av underåriga

Stadsledningskontoret anser att det finns behov av förtydliganden och klargöranden vad gäller åldersbedömning av underåriga. I promemorian görs bedömningen att den svenska ordningen med tillfälliga beslut om ålder ska kvarstå. Det behöver dock klargöras vad reglerna om åldersbedömning inom EU-rätten får för konsekvenser för andra verksamheter än Migrationsverket. Med nu gällande regelverk ska varje myndighet självständigt ta ställning till sökandens ålder, men Migrationsverkets beslut i frågan är ofta tungt vägande vid prövningen. Med anledning av artikel 25.1 i asylprocedurförordningen behöver det klargöras om andra myndigheter, såsom överförmyndaren och socialnämnden, ska fatta egna beslut i frågan samt om det i så fall finns utrymme att göra en annan bedömning än Migrationsverket.

Stadsledningskontoret avstyrker förslaget att socialnämnden ska lämna sakkunnigutlåtande i fråga om en persons ålder, utifrån socialnämndens nuvarande kompetens, resurser och verktyg. Om socialtjänstens personal ska utfärda någon form av sakkunnigutlåtande krävs det en bredare analys än vad som presenteras i promemorian, av om det finns kompetens och resurser för ett sådant uppdrag. Vidare kan de juridiska förutsättningarna också behöva analyseras. Stadsledningskontoret förespråkar i stället en ordning som innebär att socialtjänsten ska lämna uppgifter till Migrationsverket. Författningstexten i förslaget till bestämmelse i 17 kap. 1 a § utlänningslagen är otydlig vad gäller om de uppgiftsskyldiga aktörerna ska lämna uppgifter eller skriva ett yttrande. Frågan har betydelse för huruvida socialnämnden ska inleda en utredning eller inte enligt 14 kap. 2 § SoL när begäran inkommer från Migrationsverket. Som framgår av artikel 25 i asylprocedurförordningen är Migrationsverket ansvarig för den multidisciplinära bedömningen. Bestämmelsen i 17 kap. 1 a § utlänningslagen behöver därmed formuleras om till att avse uppgifter som behövs för Migrationsverkets åldersbedömning. Det underlättar vidare för socialtjänsten om bestämmelsen införlivas i nuvarande uppgiftsskyldighet i 17 kap. 1 § utlänningslagen.

15.3.2 Anpassning av svensk rätt till asylprocedurförordningens bestämmelser om företrädare för barn

Stadsledningskontoret anser att förslaget att överförmyndaren ska utse ställföreträdare och tillfälliga ställföreträdare inte återspeglas tillräckligt tydligt i förslagen till lagändringar i lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn. Det saknas en tydlig bestämmelse i lagen om att överförmyndaren ska förordna även sådana tillfälliga ställföreträdare och ställföreträdare som avses i EU-förordningarna, särskilt med beaktande av att det i förslaget i 2

§ tredje stycket Lagen om god man för ensamkommande barn görs en åtskillnad mellan god man och ställföreträdare enligt EU-rätten. Om avsikten är att överförmyndaren ska utse de företrädare för ensamkommande barn som avses i EU-förordningarna, behövs en bestämmelse som tydliggör detta.

Stadsledningskontoret vill förtydliga att det inte är socialtjänsten, inte heller via socialjouren, som utser företrädare för ensamkommande barn. Socialtjänsten utreder ensamkommande barns behov av stöd och skydd och ansvarar för boendeplacering och andra insatser. Socialtjänsten ansvarar för att anmäla behov av god man för ensamkommande hos Överförmyndaren, som fattar beslut om det, enligt lagen (SFS 2005:429) om god man för ensamkommande barn.

Stadsledningskontoret anser att det är oklart vad som menas i utredningen gällande företrädare under den så kallade screeningprocessen, med beaktande av vad som anges på s. 1008 angående kommunens sociala jour. Frågan om kommunens sociala jour ska fullgöra uppgifter inom ramen för screeningprocessen är inte en fråga av praktisk natur, såsom görs gällande i promemorian. De EU-förordningar som avses i promemorian ålägger Sverige och svenska myndigheter att utföra vissa uppgifter. Staten har det huvudsakliga ansvaret för asylmottagandet och för det fall socialnämnden ska få en ny uppgift i form av att utse företrädare för barn i delar av migrationsprocessen behövs det författningsstöd för denna uppgift. En sådan ny uppgift behöver även analyseras ur såväl kommunal- och socialjuridiska som andra perspektiv. En eventuell ny uppgift behöver även finansieras. Det är även oklart angående ansvar och ersättning för sociala insatser under screeningförfarandet.

Stadsledningskontoret anser att kommunala myndigheters möjligheter att utse företrädare för ensamkommande barn inom den korta tid som krävs enligt screeningförordningen inte har analyserats i tillräcklig omfattning. Texterna i utredningen gällande kommunens uppgift i denna del är alltför otydliga för att ställning ska kunna tas i frågan. En ordning som dock skulle möjliggöra för barnet att få en ställföreträdare skyndsamt är att Migrationsverket utser ett offentligt biträde för uppgiften, i väntan på att överförmyndaren förordnar en ställföreträdare enligt lagen om god man för ensamkommande barn.

Stadsledningskontoret gör bedömningen att förslagen innebär att det kan komma att bli problem att hitta gode män som uppfyller de föreslagna kraven. De krav på kompetens som ställs på företrädaren enligt asylprocedurförordningen är högre än vad som gäller för de

lekmän som med dagens regelverk förordnas som god man för ensamkommande barn. Stadsledningskontoret tolkar resonemangen i promemorian som att ställföreträdaren inte alls får förekomma i belastningsregistret. Det är önskvärt med tydlighet för överförmyndaren om detta krav är högre ställt än vad som gäller för andra ställföreträdare enligt föräldrabalken. Det förekommer hovrättsavgöranden där gode män som förekommer i belastningsregister eller har skulder ändå bedöms som lämpliga enligt föräldrabalken. Möjligheten att hitta gode män kommer även att försvåras ytterligare om det offentliga biträdets uppdrag begränsas, vilket har föreslagits i delbetänkandet av den s.k. miniminivåutredningen, SOU 2025:31. Vikten av att ensamkommande barn får ha kvar sitt offentliga biträde kostnadsfritt under hela asylprövningen kan inte nog betonas.

Stadsledningskontoret efterfrågar vägledning avseende hur överförmyndaren ska leva upp till de krav som följer av artikel 23.10 gällande begränsning av antalet barn som en ställföreträdare kan ha ansvar för.

15.8.2 Anpassning av svensk rätt till skyddsgrundsförordningens bestämmelser om ensamkommande barn

Stadsledningskontoret anser att det behöver förtydligas i föräldrabalken vilken myndighet som ansvarar för att utse en så kallad förmyndare enligt skyddsgrundsförordningen. Av promemorian framgår att reglerna om särskilt förordnad vårdnadshavare ska fortsätta att tillämpas och en ny bestämmelse föreslås i 6 kap. 8 b § föräldrabalken. För att det ska bli tydligt vilken myndighet som ansvarar för att utse en så kallad förmyndare behövs det ett förtydligande även i föräldrabalken, som pekar ut socialnämnden som ansvarig för att anmäla behov om eller väcka talan om sådan förmyndare som avses i skyddsgrundsförordningen. Det behöver även tydliggöras om den talan om överflyttning av vårdnad som väcks efter den 12 juni 2026 ska avse det EU-rättsliga begreppet förmyndare, eller om begreppet särskilt förordnad vårdnadshavare i föräldrabalken kan fortsätta att tillämpas.

Stadsledningskontoret anser att den analys som görs i promemorian gällande bestämmelserna om förmyndare och svensk rätt är otillräcklig i flera avseenden. Artikel 33 kan tolkas som att EU-rätten förutsätter att det finns nationella regler om tystnadsplikt som förmyndaren ska vara bunden av. Inom svensk rätt saknas det dock regler om tystnadsplikt för särskilt förordnade vårdnadshavare. Behovet av eventuella regler om tystnadsplikt behöver därför utredas vidare. Vidare anges att förmyndare ska få inledande och kontinuerlig utbildning. Vilken myndighet som ska ansvara för

denna uppgift framgår dock inte av promemorian och även det behöver utredas vidare.

Stadsledningskontoret anser även att det behöver analyseras mer noggrant om lagändringar eller andra åtgärder krävs för att socialnämnden ska kunna fullgöra kravet i skyddsgrundsförordningen om att en förmyndare endast får ha ansvar för ett begränsat antal barn. Socialnämnden, som anmäler behov av eller väcker talan om särskilt förordnade vårdnadshavare, har inget register för särskilt förordnade vårdnadshavare. Det förslag om ställföreträdarregister som föreslås i lagrådsremissen Ett ställföreträdarskap att lita på föreslås börja gälla i januari år 2028. I det fall detta register ska användas för att efterleva kraven i skyddsgrundsförordningen behöver det säkerställas att socialnämnden kan få ut relevanta uppgifter ur registret.

Stadsledningskontoret anser vidare att dagens ordning som gäller tillsyn avseende vårdnaden samt klagomål från barnet behöver analyseras mer noggrant. När det gäller tillsyn görs bedömningen i promemorian att reglerna i föräldrabalken om överförmyndarens tillsyn får anses tillräckliga för att tillmötesgå kravet i artikel 33.4 skyddsgrundsförordningen. Överförmyndarens tillsyn är dock knuten till förmynderskapet och inte vårdnaden. Tillsyn gällande de delar som avser vårdnaden finns dock inte lagstadgat, utöver det ansvar som socialnämnden har för barn i allmänhet i socialtjänstlagen. Det finns inte heller några tydliga regelverk gällande att pröva klagomål från barnet, utöver skyldigheten att inleda utredning enligt 14 kap. 2 § socialtjänstlagen. Huruvida denna ordning är tillräcklig för att möta förordningens krav behöver analyseras vidare.

Stadsledningskontoret anser att det behövs förtydliganden angående att företrädare ska kunna fortsätta som förmyndare utan att utses formellt. Av skyddsgrundsförordningen följer att behöriga myndigheter får låta samma person som varit företrädare enligt bl.a. asylprocedurförordningen fortsätta som förmyndare utan att det krävs att personen utses formellt. Svensk rätt innehåller dock inga sådana möjligheter. Med anledning av att EU-rätten har företräde framför nationell rätt behöver det dock förtydligas om den nu nämnda bestämmelsen medger några andra befogenheter än de som ges enligt nationell rätt.

Övriga synpunkter

Sammantaget syftar förslagen till att stärka barns och ungdomars rättigheter, rättssäkerhet och möjligheter till utbildning och etablering. Samtidigt noteras i promemorian att de korta tidsfristerna och tillfälliga arrangemangen vid gränsförfaranden kan

innebära praktiska utmaningar att fullt ut tillgodose barnets bästa och ungas långsiktiga etablering i samhället. Stadsledningskontoret vill mot bakgrund av detta understryka vikten av att hela asylprocessen fullt ut tar hänsyn till barns och ungdomars situation så att processen i praktiken inte står i strid med principen om barnets bästa enligt barnkonventionen.

Stadsledningskontoret vill också understryka vikten av ett ordnat och värdigt mottagande för asylsökande, att de garanteras värdiga levnadsvillkor samt ett boende som inte bidrar till negativa sociala konsekvenser.

Stockholm stad har fått information om att Migrationsverket nyligen har bestämt att Stockholm har tagits bort från den lista av platser där screening ska aktualiseras. Kvar är Boden, Sigtuna, Mölndal och Malmö och dessa kommuners överförmyndare förväntas hålla en jourverksamhet för att snabbt kunna förordna gode män till ensamkommande barn. Stadsledningskontoret ser inte detta förenligt med god rättssäkerhet för den utsatta grupp de ensamkommande barnen utgör. En sådan hantering utgör en risk och kan leda till svåra konsekvenser för den enskilda individen.

Fredrik Jurdell
Stadsdirektör

Karin Gustafsson
Biträdande stadsdirektör