

Dnr Ju2025/00838

Till: Justitiedepartementet

Stockholm, 18 juni 2025

Asylrättscentrums remissvar gällande delbetänkande *Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt (SOU 2025:31)*

Om Asylrättscentrum

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

Sammanfattning

2. Asylrättscentrum har följande synpunkter på förslagen i delbetänkandet:
 - Vi avstyrker förslaget om att begränsa tillgången till offentligt biträde i asylprocessen i sin helhet. Vi vill särskilt betona följande:
 - att anpassningen till EU:s migrations- och asylpakt och den nya asylprocedurförordningen inte ställer krav på Sverige att anpassa nationell lagstiftning i denna del.
 - att EU:s miniminivå på området är oklar då begreppet rättslig rådgivning saknar en tydlig definition.
 - att en strävan om att hamna på EU-rättens miniminivå riskerar att leda till att svensk rätt, och svensk rättstillämpning, i praktiken kan hamna under densamma.
 - att utredningens förslag om en begränsning av rätten till offentligt biträde hos Migrationsverket till en timme som huvudregel är godtyckligt satt, något som inte är förenligt med asylprocedurförordningen.
 - att begränsningarna kommer i högre grad kommer att drabba de personer som kategoriseras särskilt utsatta och har störst behov av

- rättsligt stöd i alla skeden i asylprocessen. Detta riskerar att leda till otillåten diskriminering.
- att begränsningarna även kommer att drabba barn, både barn i familj och ensamkommande barn, vilket skulle stå i strid med barnets rättigheter enligt barnkonventionen.
 - att de föreslagna begränsningarna, till exempel att det offentliga biträdet inte ska ersättas för närvaro vid asylutredningen, riskerar att undergräva det offentliga biträdets roll gentemot sin klient.
 - att begränsningarna riskerar en förskjutning av tyngdpunkten i asylprocessen till andra instans, ökade kostnader för längre handläggningstider, ökad risk för återförvisning. Detta är inte ändamålsenligt, rättssäker eller effektivt.
- Om de föreslagna ändringarna i rätten till offentligt biträde genomförs, anser Asylrättscentrum att det måste införas en bestämmelse i utlänningslagen som gör det möjligt för Migrationsverket att kunna komplettera biträdesförordnandet så att biträdet på samma sätt som i dag kan företräda den asylsökande i alla delar av asylprocessen, bland annat vid asylutredningen.
 - Vi avstyrker förslaget om att det ska göras möjligt att utesluta rätten till offentligt biträde i fler situationer än i dag.
 - Vi välkomnar att det offentliga biträdets uppdrag vid överklagande av beslut inte ska begränsas i tid, att utredningen inte föreslår att det ska utredas om den sökande har ekonomiska förutsättningar att själv bekosta juridiskt stöd samt att utredningen inte föreslår att begränsa rätten till juridiskt stöd vid överklagande till Migrationsöverdomstolen.
 - Vi avstyrker förslaget om att inskränka möjligheterna att överklaga uteslutande av rätt till offentligt biträde. Vi avstyrker även inskränkningar i rätten att överklaga ett beslut om att entlediga biträde till Migrationsöverdomstolen.
 - Vi avstyrker förslaget att det ska gå att avvisa asylansökningar i fler situationer än vad som är möjligt i dag.
 - Vi avstyrker förslaget att kunna förklara ogrundade ansökningar som uppenbart ogrundade i fler situationer än i dag.
 - Vi avstyrker förslagen om att utmönstra möjligheten att bevilja permanent uppehållstillstånd för vissa grupper.

- Om förslaget om utmönstring av permanent uppehållstillstånd genomförs, anser vi att så kallade spårbytare inte ska uteslutas utan bör likställas med andra personer som beviljats arbetstillstånd.
- Vi befärar att förslaget om utmönstring av permanent uppehållstillstånd påverkar när en person kan anses vara anknytningsperson i familjeåterföreningsärenden på ett sätt som undergräver EU-rättsliga regler om familjeåterförening. Eftersom familjeåterföreningsdirektivet är ett minimidirektiv finns en risk för att förslaget öppnar för en tillämpning som är mer restriktiv än den nu gällande, något som undergräver direktivets ändamålsenliga verkan och motverkar dess syfte
- Vi avstyrker förslaget om ändringar i medborgarskapslagen om att välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd ska likställas med permanent uppehållstillstånd.

Asylrättscentrums synpunkter

3. I delbetänkandet Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt (SOU 2025:31) redovisar den så kallade Miniminivåutredningen förslag på hur svensk rätt kan anpassas till EU:s migrations- och asylpakt i frågor som rör rättslig rådgivning, rättsligt bistånd och biträde. Utredningen föreslår bland annat att rätten till offentligt biträde hos Migrationsverket ska begränsas till en rätt till rådgivning och att den kostnadsfria rättsliga rådgivning som en asylsökande får som huvudregel ska begränsas till en timme.
4. Utredningen har bland annat även lämnat förslag om att öka möjligheterna att neka prövning av asylansökningar i fler situationer och att förklara asylansökningar som uppenbart ogrundade. Utredningen föreslår även att flyktingar, alternativt skyddsbehövande i framtiden endast ska kunna beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd.
5. Asylrättscentrums remissyttrande är huvudsakligen inriktat på utredningens förslag som innebär en begränsning av rätten till offentligt biträde (delbetänkandets kapitel 7), och synpunkter om detta redovisas därför inledningsvis. Synpunkter på utredningens övriga förslag följer därefter.

Utredningens förslag om rätten till offentligt biträde

Övergripande synpunkter

6. Asylrättscentrum avstyrker utredningens förslag om att begränsa tillgången till offentligt biträde i asylprocessen i sin helhet.

7. Asylrättscentrum önskar inledningsvis lyfta att det inte finns något krav eller förväntan på att Sverige och andra medlemsstater som i dag har ett system med kostnadsfritt offentligt biträde i första instans att se över sin lagstiftning i denna del. Tvärtom framgår det tydligt av EU-kommissionens gemensamma genomförandeplan för pakten att stater med sådana system inte behöver vidta några anpassningsåtgärder.¹
8. Vi vill därutöver särskilt understryka att asylprocedurförordningen (2024/1348) inte ställer som krav på Sverige att anpassa lagstiftningen i denna del till en viss miniminivå. När det kommer till rätten till offentligt biträde och bistånd har medlemsstaterna möjlighet att bibehålla regelverk som har en högre skyddsnivå än EU:s absoluta miniminivå.²
9. Asylrättscentrum är dessutom av uppfattningen att utredningens förslag innebär att Sverige snarare riskerar att lägga sig under EU:s miniminivå. Asylrättscentrum önskar i sammanhanget framhålla skyldigheten för stater att vid genomförande och tillämpningen av asylprocedurförordningen respekterar EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) (jfr. asylprocedurförordningens skäl 108).
10. Asylrättscentrum vill framhålla vikten av marginaler i fråga om vad som egentligen kan förmodas utgöra EU-rättsliga miniminivåer, i synnerhet eftersom begreppet rättslig rådgivning är nytt inom EU-rätten. Förordningen saknar en definition av begreppet vilket innebär att dess exakta innehåll därför är oklart.
11. Även Sveriges internationella åtaganden och folkrättsliga förpliktelser utgör skäl för att avvika från den mest restriktiva regleringen. Det rättsliga bitrådets betydelse för att skydda individers rättigheter enligt Europakonventionen och EU-stadgan lyfts också fram i allt större utsträckning i rättspraxis från Europadomstolen och EU-domstolen. Europadomstolen har slagit fast att avsaknaden av juridisk hjälp och representation kan undergräva effektiviteten i det rättsmedel som avses i artikel 13 om rätten till ett effektivt rättsmedel i Europakonventionen, i sådan grad att det blir otillgängligt.³ Vidare har EU-domstolen fastslagit att processuella regler inte i praktiken får göra det

¹ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, Gemensam genomförandeplan för migrations- och asylpakten, COM(2024) 251 final.

² Av skäl 6 i förordningen framgår att harmonisering av och konvergens mellan de nationella asylsystemen bör uppnås utan att hindra medlemsstaterna från att införa eller behålla mer gynnsamma bestämmelser när detta föreskrivs i denna förordning.

Av artikel 15.3 framgår att medlemsstaterna får föreskriva om kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde i det administrativa förfarandet i enlighet med nationell rätt.

³ I målet *Abdolkhani och Karimnia mot Turkiet* (30471/08) fann Europadomstolen att myndigheternas underlåtenhet att pröva klagandenas asylansökningar, samt deras nekande av tillgång till juridisk hjälp, hindrade dem från att effektivt göra gällande sina asylrelaterade anspråk enligt artikel 3.

omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen).⁴

12. En annan utgångspunkt för Asylrättscentrums invändningar mot utredningens förslag är vikten av en rättssäker, icke-diskriminerande asylprocess. Vi anser att utredningens förslag kommer att få stora konsekvenser för rättssäkerheten i asylprocessen, som inte minst kan komma att drabba personer som har särskilt behov av rättsligt stöd för att kunna tillvarata sina rättigheter.
13. Asylrättscentrum förespråkar – och efterfrågar – en noggrann och utförlig analys av förslagens konsekvenser för särskilt utsatta och sårbara personer och personer i behov av särskilda förfarandegarantier. Detta gör sig särskilt starkt gällande i fråga om förslagens konsekvenser för barn.
14. Om de föreslagna ändringarna i rätten till offentligt biträde genomförs, anser Asylrättscentrum, till skillnad från utredningen (se s. 137), att det måste införas en bestämmelse i utlänningslagen som gör det möjligt för Migrationsverket att kunna komplettera biträdesförordnandet så att biträdet på samma sätt som i dag kan företräda den asylsökande i alla delar av asylprocessen, bland annat vid asylutredningen. Detta skulle bland annat bli aktuellt i ärenden där den asylsökande är i behov av särskilda förfarandegarantier (se även nedan under rubriken Konsekvenser för särskilt utsatta personer).
15. Med tanke på den principiella betydelse för rättssäkerheten rätten till offentligt biträde har, och de omfattande negativa konsekvenser som en begränsning skulle innebära, vill Asylrättscentrum utveckla yttrandet enligt följande.

Om begreppet rättslig rådgivning

16. Asylprocedurförordningen och asyl- och migrationshanteringsförordningen (2024/1351) innehåller ingen skyldighet för medlemsstaterna att erbjuda kostnadsfritt rättsligt bistånd eller biträde vid det administrativa förfarandet hos Migrationsverket. Däremot har sökanden rätt till kostnadsfri *rättslig rådgivning*.
17. Utredningen föreslår således att begränsningar avseende rätten till juridiskt stöd hos Migrationsverket införs och även att tidsgränser införs för den kostnadsfria rättsliga rådgivningen. För asylprocessen begränsas rådgivningen som regel till högst en timme, men Migrationsverket kan i vissa fall bevilja ersättning för ytterligare en timme om det finns skäl för detta.

⁴ I målet DEB, C-279/09, godtog EU-domstolen att det i praktiken kan bli omöjligt att utöva rättigheter som följer av EU-rätten om en person inte kvalificerar sig för rättshjälp men samtidigt inte har ekonomiska möjligheter att föra saken till domstol. Lagligheten av varje inskränkning i rätten till rättshjälp kommer dessutom att bedömas i förhållande till omständigheterna i det enskilda fallet och de rättsliga regler som styr frågan.

18. Genom de föreslagna förändringarna skulle det offentliga biträdets uppdrag hos Migrationsverket begränsas till att endast ge sådan kostnadsfri rättslig rådgivning som, enligt utredningen, föreskrivs i asylprocedurförordningen och asyl- och migrationshanteringsförordningen. Biträdet ska alltså inte företräda sökanden under asylutredningen, eller utarbeta inlagor eller vidta andra åtgärder för sökandens räkning, under handläggningen hos Migrationsverket. Rätten till kostnadsfri rådgivning är vidare inte automatisk, utan det krävs att sökanden begär den.
19. Av delbetänkandet framgår inte vad exakt utredningen lägger i begreppet rättslig rådgivning. Å ena sidan presenteras det som att det enbart ska röra sig om generell information som personal på Migrationsverket eller andra aktörer än offentliga biträden skulle kunna tillhandahålla, å andra sidan hänvisar man till att förordningens krav är uppfyllt genom att den sökande erhåller individuell rådgivning från en kvalificerad jurist som uppfyller föreslagna skärpta kompetenskrav (se vidare nedan i punkterna 28-31).
20. Till stöd för uttolkning av begreppets innehåll och omfattning bör man, enligt vår mening, vända sig till skälen i asylprocedurförordningen. Av skäl 14 framgår att sökanden bör ges en faktisk möjlighet att för de behöriga myndigheterna lägga fram alla faktorer som är tillgängliga för honom eller henne och som underbygger ansökan eller som är relevanta för förfarandena i enlighet med denna förordning. Det framgår även att sökanden bör få tillräckligt med tid att förbereda sig och samråda med sin rättsliga rådgivare, samt få bistås av denne under intervjun.
21. Av skäl 16 framgår att det ligger i såväl medlemsstatens som sökandens intresse att sökanden i ett mycket tidigt skede får fullständig information om det förfarande som ska följas och om sina rättigheter och skyldigheter. Dessutom är det viktigt att redan vid det administrativa förfarandet säkerställa ett korrekt erkännande av internationellt skyddsbehov, genom att tillhandahålla information av hög kvalitet och rättsligt stöd som leder till ett effektivare beslutsfattande av högre kvalitet.
22. Enligt artikel 15.1 ska en sökande ha rätt att på ett ändamålsenligt sätt samråda med en rättslig rådgivare eller en annan rådgivare i frågor som rör deras ansökningar i alla skeden av förfarandet. Enligt artikel 16.2 ska den rättsliga rådgivningen innehålla vägledning och information, hjälp med ansökan, och vägledning om de rättsliga frågor som uppstår under förfarandet, inklusive information om hur ett beslut om avslag på en ansökan kan överklagas.
23. Det finns därmed stöd för att begreppet rättslig rådgivning omfattar, och bör definieras som, tillhandahållandet av juridisk vägledning och rådgivning i frågor som

rör både förfarandet och sakfrågor i samband med en asylansökan under hela den administrativa processen.⁵

24. I de bestämmelser som rör bland annat rättslig rådgivning, bistånd och biträde innebär asylprocedurförordningen en miniminivå och inte ett tak. Även om det således är tillåtet för stater att införa tids- och beloppsgränser, är Asylrättscentrum av uppfattningen att de av utredningen föreslagna tidsgränserna är godtyckligt bestämda och begränsar rätten till rättslig rådgivning på ett otillbörligt sätt, något som inte är tillåtet enligt artikel 19.4 i förordningen.
25. Utredningen föreslår att rätten till rättslig rådgivning ska tillgodoses genom att ett offentligt biträde förordnas för sökanden i samband med registrering av asylansökan. Detta bedöms av utredningen vara en delvis förmånligare reglering än vad förordningarna kräver.
26. Visserligen kan det ses som något positivt att utredningen föreslår att offentligt biträde fortsatt ska förordnas, men Asylrättscentrum är starkt kritiska till förslaget att biträdets arbete och möjlighet att erbjuda juridiskt stöd under processen hos Migrationsverket ska inskränkas så kraftigt att det i praktiken begränsas till, som utgångspunkt, ett rådgivningstillfälle på en timme.
27. Med hänsyn tagen till asylsökandes utsatta situation och risken att utvisas från Sverige har en självklar utgångspunkt under lång tid varit att det är av betydande vikt att staten som huvudregel garanterar att dessa personer ges lämpligt och kompetent rättsligt bistånd och biträde under alla skeden av förfarandet, det vill säga såväl hos Migrationsverket som i domstol (avsnitt 7.6.1).
28. Utredningen hänvisar till att det kan komma att ställas skärpta krav på de offentliga biträdena som ska förordnas genom ett förslag som för närvarande bereds för att stärka rättssäkerheten i asylprocessen.
29. Liksom framförts i våra remissvar om skärpta krav för offentliga biträden,⁶ välkomnar vi på Asylrättscentrum att behörighetskrav för offentliga biträden såväl förtydligas i lagtext som skärps, och att krav på kunskaper och erfarenheter och särskild lämplighet bör införas. Asylrättscentrum har även framfört att det bör framgå av lagtext att det krävs särskild kompetens när det avser en person som ska förordnas som offentligt biträde åt barn.

⁵ Se European Council on Refugees and Exiles (ECRE), *ECRE Comments on the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU*, oktober 2024

⁶ *Asylrättscentrums remissvar gällande promemorian En översyn av vissa frågor om offentliga biträden (Ds 2023:14)*, 30 oktober 2023 samt *Asylrättscentrums remissvar gällande utkast till lagrådsremiss: Skärpta krav för offentliga biträden och höjda kompetenskrav för tolkar i migrationsärenden*, 13 februari 2025.

30. Vi anser dock, till skillnad från utredningen, att en timmes rådgivning av, förvisso kompetenta och kvalificerade biträden, inte på långt när är tillräckligt för att uppfylla förordningens krav i fråga om rättslig rådgivning i bemärkelsen tillräckligt juridiskt stöd. Tidsbegränsningen är svårförenlig med vad som framgår av ovan refererade delar av asylprocedurförordningen, det vill säga skälen 14 och 16, samt artiklarna 15.1 och 16.2. Som framförts ovan anser Asylrättscentrum att begreppet rättslig rådgivning därmed måste anses omfatta tillhandahållandet av juridisk vägledning och rådgivning under processen i det administrativa förfarandet snarare än begränsas till ett enstaka rådgivningstillfälle.
31. Som utvecklas nedan, är det särskilt anmärkningsvärt att utredningen inte undantar ensamkommande barn från inskränkningar i rätten till offentligt biträde.

Konsekvenser för särskilt utsatta personer

32. En annan utgångspunkt för Asylrättscentrums invändningar mot utredningens förslag är att de framför allt kommer att få negativa konsekvenser för barn och andra personkategorier som kan karakteriseras som sårbara. I en eventuell fortsatt beredning av förslagen finns det därför starka skäl att närmare utreda frågor om hur behov av exempelvis särskilda förfarandegarantier hos sårbara personer kan tillgodoses.
33. Utredningen anger att det i vissa fall kan krävas mer omfattande rådgivning än vad som ryms inom en timme, men att det ska vara ett tak om maximalt två timmars ersättningsberättigad rättslig rådgivning per ärende. Skäl för kompletterande rådgivning kan exempelvis vara att det uppstår nya rättsfrågor under förfarandet, eller att biträdet behöver hjälpa till med en ansökan om uppehållstillstånd för ett barn enligt 18 kap. 4 § utlänningslagen. Genom möjligheten till kompletterande kostnadsfri rättslig rådgivning beaktas enligt utredningen "att det finns en naturlig variation i enskildas behov av rådgivning, bland annat utifrån olika individuella omständigheter och situationen i sökandenas hemländer" (s. 143).
34. Utredningen för emellertid inte några djupare resonemang kring hur asylsökandes behov kan skilja sig åt utifrån sökandes bakgrund och individuella omständigheter såsom kön, ålder, utbildningsbakgrund, klass eller funktionsnedsättningar eller om sökanden är statslös.
35. Det saknas framför allt en närmare analys hur de föreslagna schabloniserade inskränkningarna förhåller sig till Sveriges skyldighet att säkerställa förfarandegarantier för särskilt utsatta och sårbara sökande.
36. Asylprocedurförordningen ställer i artiklarna 20 och 21 krav på att stater såväl identifierar sökande som är särskilt utsatta och sårbara individer, och säkerställer särskilda förfarandegarantier för dessa sökande. Det rör bland annat ensamkommande barn, kvinnor med erfarenheter av sexuellt våld, sökande med erfarenheter av tortyr

och trauma samt hbtq-personer (se skäl 17). Dessa individer kan antas ha särskilda utmaningar att själv kunna presentera sina asylskäl utan stöd av biträde under hela processen, inte minst under asylutredningen.

37. I fråga om asylprocedurförordningen har exempelvis kvinnors särskilda behov uppmärksammats genom att den som utsatts könsrelaterat våld numera ingår i uppräknningen av sökande som kan vara i behov av särskilda förfarandegarantier (skäl 17).
38. Tillgång till adekvat rättsligt stöd kan ha avgörande betydelse för att kvinnor kan våga berätta om egna asylskäl som exempelvis kan röra erfarenheter av sexuellt våld, eller förstå att det är viktigt att berätta om. De föreslagna inskränkningarna och tidsgränserna kan därmed få särskilt negativa konsekvenser för kvinnliga sökande och utgöra hinder för dem att kunna lämna känslig information som är avgörande för deras asylansökan.

Särskilt om konsekvenser för barn

39. I fråga om barn innehåller asylprocedurförordningen vissa förtydligande rättssäkerhetsgarantier för barn, jämfört med asylprocedurdirektivet. Vi är av uppfattningen att utredningens förslag att inskränka rättigheter för barn och föreslå försämringar på så sätt motverkar ett av rättsaktens centrala syften.
40. I paktens rättsakter framhålls att principen om barnets bästa är central och ska tas hänsyn till vid genomförandet. I skäl 23 i asylprocedurförordningen framgår att medlemsstaterna bör sätta barnets bästa i främsta rummet när de tillämpar denna förordning, i enlighet med artikel 24 i EU-stadgan samt i barnkonventionen. Asylrättscentrum har ovan beskrivit att utredningen inte reflekterat över eller analyserat hur de föreslagna inskränkningarna i rätten till juridiskt stöd hos Migrationsverket förhåller sig till skyldigheten att tillhandahålla särskilda förfarandegarantier för särskilt utsatta grupper och individer såsom stipuleras i förordningens artikel 21.
41. En sådan brist föreligger inte minst i analysen av Sveriges skyldighet och ansvar i fråga om barns särskilda rättigheter och utsatthet på grund av ålder.
42. I redovisning av förslaget konsekvenser för barn (s. 253) konstaterar utredningen att förslaget innebär att barns rätt till juridiskt stöd begränsas till en timmes kostnadsfri rättslig rådgivning på samma sätt som för vuxna. Utredningen anser att det svenska systemet med gode män uppfyller kravet på företrädare för ensamkommande barn enligt EU-rätten, och att inga ytterligare lagändringar krävs i detta hänseende.
43. Asylrättscentrum är kritisk till att utredningen lämnar förslag att den rättsliga rådgivningen ska begränsas för barn på motsvarande sätt som för vuxna. Förslaget

strider enligt vår mening mot barnkonventionen och är inte heller förenligt med EU-rättens krav på särskilda förfarandegarantier för barn. Vi är till skillnad från utredningen av uppfattningen att barnens rättssäkerhet kommer att påverkas mycket negativt av förändringarna.

44. Barnkonventionen är sedan år 2020 svensk lag (lagen [2018:1197] om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter). All lagstiftning som rör barn ska utformas i överensstämmelse med barnkonventionen. Genom barnkonventionen skärps konventionsstaters skyldigheter gentemot barn vilket innebär att barn ges ett starkare rättighetsskydd än vuxna. Barnkonventionen uppställer bland annat krav på att barns bästa beaktas inför alla beslut och åtgärder som rör barn. FN:s barnrättskommitté framhåller att ensamkommande barn i asylprocesser, förutom att de tilldelas en rättslig företrädare, även förses med juridiskt ombud.⁷
45. När ny lag stiftas eller förändringar föreslås måste det utredas och beaktas vilka konsekvenser detta kan ha för barn. Enligt artikel 41 i barnkonventionen, som den har tolkats av FN:s barnrättskommitté, bör konventionsstater inte heller vidta åtgärder som leder till en försämring av barnets rättigheter.⁸
46. När det finns utrymme att avgöra vilka ändringar som är fakultativa så har Sverige därmed möjlighet att välja att avstå från att genomföra vissa ändringar. Sverige har framför allt enligt barnkonventionen en skyldighet att inte vidta åtgärder som *försämrar* rättigheter för barn. Det innebär för att uppnå förenlighet med barnkonventionen att Sverige inte får begränsa rätten till offentligt biträde för barn.
47. Om en asylsökande är ett barn aktualiseras ett särskilt rättighetsskydd. Det kommer mycket tydligt till uttryck i asylprocedurförordningens artikel 22 om garantier för underåriga, och artikel 23 rörande garantier för ensamkommande barn. Av artikel 23 framgår att de behöriga myndigheterna ska säkerställa att ensamkommande barn företräds och bistås på ett sådant sätt att de kan utnyttja sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter enligt den här förordningen, asyl- och migrationshanteringsförordningen, det nya omarbetade mottagandedirektivet (2024/1346) och Eurodac-förordningen (2024/1358).
48. Alla barn som söker asyl har rätt till en rättssäker asylprocess och få förutsättningar att dels kunna berätta om asylskäl och få dem beaktade. Vad gäller barn i familj måste förutsättningar för utredning av individuella behov och skäl finnas på plats. Barn har, oavsett ålder, rätt att få samma noggranna utredning och prövning av sina skäl som vuxna. Att barn får relevant information och stöd såväl inför, som under, en asylutredning kan ha direkt koppling till möjligheten att beviljas uppehållstillstånd. Där

⁷ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 6 (2005) – Behandlingen av ensamkommande barn och barn som skilts från föräldrarna utanför ursprungslandet, p.36.

⁸ Jfr FN:s kommitté för barnets rättigheter, Allmän kommentar nr 24 (2019) om barnets rättigheter i det straffrättsliga systemet, CRC/C/GC/24, p. 4.

har de offentliga biträdena en mycket viktig roll, och det förutsätter att biträdet ges förutsättningar att vara ett adekvat stöd under processen hos Migrationsverket.

49. När ett offentligt biträde förordnas åt flera familjemedlemmar har biträdet ett ansvar att representera varje klient. Barn har precis som vuxna samma rätt till biträdets oberoende och lojalitet och frihet från intressebaserade motstånd. Det innebär att det offentliga biträdet måste uppmärksamma om det kan finnas intressebaserade motstånd inom en familj, och om barnet har egna asylskäl. Det förutsätter att det offentliga biträdet träffar varje familjemedlem enskilt.
50. Utredningen konstaterar översiktligt i barnkonsekvensanalysen, att i de fall det finns motstående intressen mellan ett barn och dennes föräldrar kan barnet, på liknande sätt som sker i dag, förordnas ett eget offentligt biträde. För att barn ska våga eller kunna berätta innebär dock att det måste finnas förutsättningar för det offentliga biträdet att bygga upp ett förtroende.
51. Av asylprocedurförordningens artikel 22.4 framgår att om en underårig är ett medföljande barn ska den personliga intervjun genomföras i närvaro av en vuxen som enligt lag eller praxis i den berörda medlemsstaten ansvarar för honom eller henne och, om en sådan har utsetts, i närvaro av en rättslig rådgivare.
52. Om den rättsliga rådgivningen begränsas för barn som söker asyl med medföljande vuxen i enlighet med förslaget måste det tydliggöras att den rättsliga rådgivningen ska ges individuellt till varje enskild familjemedlem, så att inte barn behandlas som medsökande till sina föräldrar.
53. Det är särskilt anmärkningsvärt att utredningen föreslår att även ensamkommande barns rätt till offentligt biträde ska inskränkas. Artikel 23 i asylprocedurförordningen innehåller särskilda garantier för ensamkommande barn, bland annat att en företrädare ska utses för barnet. I Sverige förordnas såväl en god man som ett offentligt biträde för asylsökande ensamkommande barn för till exempel kunna tillgodose att barnet ska kunna föra sin talan på ett ur rättssäkerhetssynpunkt betryggande sätt.
54. Som nämns ovan, bedömer utredningen att ensamkommande barns nuvarande rätt till offentligt biträde hos Migrationsverket går utöver EU-rättens krav och att systemet med gode män uppfyller förordningens krav på företrädare. Därför föreslås att rätten begränsas på motsvarande sätt som för vuxna, det vill säga till enbart kostnadsfri rättslig rådgivning.
55. Asylrättscentrum delar inte utredningens bedömning i denna del. Av artikel 23.9 i asylprocedurförordningen framgår att företrädaren ska utföra sina uppgifter i enlighet med principen om barnets bästa och ha de kvalifikationer, den utbildning och den sakkunskap som krävs. Godmanskap är inte att jämföras med en juridiskt sakkunnig person. Till god man kan den utses som är en rättsfärdig, erfaren och i övrigt lämplig

person.⁹ Det ställs inga krav på formell utbildning eller specialkunskap inom asylområdet som förutsättning för att vara behörig att förordnas. Asylrättscentrum saknar i sammanhanget en analys och en jämförelse ur ett europeiskt perspektiv i fråga om ställföreträdarskap för ensamkommande barn.

56. Migrationsverket däremot ställer krav på den som ska kunna förordnas som offentligt biträde i ärenden som rör barn. Personen måste ha kunskap om barn i migrationsprocessen och bör ha erfarenhet av att företräda barn i migrationsärenden.¹⁰ En person kan endast förordnas som offentligt biträde för ett barn om han eller hon, med hänsyn till sina kunskaper och erfarenheter samt i övrigt, är särskilt lämpad för uppdraget. Den som önskar bli aktuell för sådana förordnanden måste kunna styrka erfarenhet av att företräda barn. Uppdraget förutsätter kunskap om barnkonventionen och dess tillämpning i svensk rätt. Därutöver krävs kunskap om barns utveckling samt barns behov och rättigheter.¹¹
57. Ett rättsligt stöd i form av rättslig information tillgodoser inte heller kraven på en rättssäker handläggning av ensamkommande barns asylansökningar, och de särskilda garantierna som följer av artikel 23 i asylprocedurförordningen. Slutsatsen blir enligt vår mening att ensamkommande barn därför måste ha fortsatt tillgång till offentligt biträde som bistår i alla skeden i processen hos Migrationsverket.
58. Utredningen landar som framgår ovan i att det inte uppstår ett behov av anpassningar av bestämmelserna om gode män som en följd av utredningens förslag, men hänvisar samtidigt till att frågan om det finns ett sådant behov med anledning av bland annat bestämmelserna om särskilda garantier för ensamkommande barn i artikel 23 i asylprocedurförordningen är en fråga för utredningen om anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt (Ju 2024:E). Detta gör det svårt att få en överblick av vilka konsekvenser utredningens förslag kan få i denna del.
59. Om förslaget ändå genomförs, bedömer vi att det är angeläget att systemet med gode män genomgår en grundläggande översyn för att vara förenligt med de krav på företrädare som uppställs i asylprocedurförordningen.
60. Asylrättscentrum vill även uppmärksamma att det finns ett behov av högre processuella standarder och mer anpassat stöd från dem som tillhandahåller juridisk rådgivning i möten med personer i sårbara situationer.¹²

⁹ Föräldrabalken (1949:381) 11 kap. 12 §

¹⁰ Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande. Vem som kan förordnas som offentligt biträde, RS/003/2020.

¹¹ Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande, Kvalitetskrav på offentliga biträden, RS/021/2020.

¹² Europadomstolens dom av den 21 juli 2022 i målet *Darboe och Camara mot Italien* (5797/17), p.155.

61. Sammanfattningsvis, delar vi inte utredningens uppfattning att föreslagna förändringar uppfyller förordningens krav på särskilda skyddsmekanismer för barn. Inte heller är förslaget förenligt med barnkonventionen eller EU-stadgan.

Risk för diskriminering

62. En annan av Asylrättscentrums utgångspunkter är att olika kategorier av sökande inte får diskrimineras i asylprocessen.
63. Vi finner det därför anmärkningsvärt att utredningen (avsnitt 11.6) bedömer att förslagen inte kommer att få några konsekvenser för jämställdheten som motiverar att de utformas på annat sätt (avsnitt 11.6). Denna bedömning berör emellertid överhuvudtaget inte frågan om tillgången till offentligt biträde.
64. Asylrättscentrum vill därför påminna om att krav på jämställdhetsperspektiv i lagstiftningsarbetet innebär att lagstiftare och myndigheter systematiskt måste bedöma hur ett lagförslag påverkar kvinnor och män, flickor och pojkar på olika sätt innan beslut fattas. Syftet är att säkerställa att lagstiftning inte leder till eller upprätthåller ojämlikhet mellan könen, utan i stället bidrar till jämställdhet. Det innebär att analysera hur en lag påverka kvinnor och män på olika sätt beroende på deras levnadsvillkor och utsatthet.
65. Asylrättscentrum vill även påminna om att asylprocedurförordningen ska vara förenligt med de grundläggande rättigheterna och principerna i EU-stadgan, inklusive förbudet mot diskriminering av bland annat kön, förmögenhet, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning (artikel 21) och principen om att jämställdhet mellan kvinnor och män ska säkerställas på alla områden (artikel 23).
66. För att alla asylsökande ska få tillgång till en rättssäker och jämställd asylprocess är det viktigt att anlägga ett genusperspektiv. Kvinnor kan ha särskilda behov i asylprocessen bland annat på grund av kön, eller sviter av tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld.
67. Om det inte finns utrymme för Migrationsverket att göra individuella bedömningar för att säkerställa individuella behov befarar vi att förslagen på bestämmelser om schabloniserade tak på omfattningen av kostnadsfri rättslig rådgivning riskerar att leda till en behandling av särskilt utsatta sökande som inte är förenlig med asylprocedurförordningens bestämmelser. På så sätt kan den komma att stå i strid med EU-stadgans förbud mot diskriminering.

Konsekvenser för det offentliga biträdets roll

68. Utredningen hänvisar som framgår ovan till att rättssäkerheten i asylprocessen kommer att bibehållas, inte minst genom att det genom förväntad kommande lagstiftning kommer ställas skärpta krav på de offentliga biträdena som ska förordnas.

Det finns därför enligt vår mening skäl att kommentera det offentliga biträdets roll särskilt.

69. I det offentliga biträdets uppdrag ingår att informera klienten om vad som kan vara asylskäl, och vad som är viktigt att klienten berättar om för Migrationsverket utifrån personens individuella asylskäl.
70. Om förslaget i dess nuvarande form antas önskar Asylrättscentrum betona vikten av att det offentliga biträdet har tillgång till information om den sökande innan rådgivning ska ske. Detta kan lämpligen ske enligt nu rådande ordning, genom att handlingar tillgängliggörs elektroniskt via biträdessidan.
71. Det offentliga biträdet har även en viktig roll att, utifrån sin kännedom om klientens skäl och eventuella särskilda svårigheter och utmaningar att presentera dessa, bistå sin klient under asylutredningen för att säkerställa att samtliga asylskäl kommer fram, presenteras och även utreds tillräckligt. Biträdet har också en viktig roll att hjälpa den asylsökande att klargöra skäl för uppehållstillstånd och presentera bevisning genom en inläga.
72. Möjligheten att få juridiskt stöd såväl innan, under och efter asylutredningen för att samtliga asylskäl ska presenteras kan, i synnerhet för enskilda med särskilda svårigheter att föra sin egen talan, vara avgörande. Att först i överklagandeprocessen klargöra asylskäl och bemöta och söka läka uppfattade trovärdighetsbrister kan möta stora hinder.
73. Asylrättscentrum är positiv till att ljudupptagningar kommer att göras. Vi anser att det är *en* viktig rättssäkerhetsgaranti, men den är naturligtvis inte ensamt tillräcklig.
74. Utredningens beskrivning av behovet av att ett biträde är med vid utredningstillfället för att se till att sökandens svar överensstämmer med transkriberingen ger uttryck för en begränsad syn på vad det offentliga biträdets roll och uppdrag är, inte minst utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv.
75. Protokollet från asylutredningen är viktigt eftersom det utgör underlag för Migrationsverkets beslut. En viktig del i representationen för sin klient är därför att det offentliga biträdet går igenom protokollet med den sökande, för att rätta till felaktigheter och missförstånd. Vår erfarenhet är att insatsen att gå igenom protokoll, ibland efter flera utredningar, ofta är betydande. Detta inte minst då den asylsökande exempelvis har erfarenheter av tortyr och trauma eller utsatts för könsbaserat våld.
76. Det framgår av förordningen att protokoll och ljudupptagning ska sändas så snart som möjligt efter intervjun till den sökande och i förekommande fall till den rättsliga rådgivaren innan Migrationsverket fattar beslut i ärendet. Enligt utredningens förslag kommer dock rättslig rådgivning ske innan asylutredningen. Det offentliga biträdet kommer därmed inte att ersättas vare sig för samtal med den sökande efter

genomförd asylutredning, för att läsa igenom protokoll eller lyssna på en ljudupptagning. Detta kommer det offentliga biträdet kunna få ersättning för först i överklagandeprocessen.

77. Vi vill betona att asylsökandes förutsättningar att själv kunna föra fram korrigeringar och förtydliganden kan variera kraftigt. Vi saknar en analys av konsekvenserna av förslaget i denna del för asylsökande på grund av ålder, funktionsnedsättningar, erfarenhet av trauma, utbildningsbakgrund och läs- och skrivkunnighet.
78. Det framgår även av förordningens skäl 14 att sökanden bör få tillräckligt med tid att förbereda sig och samråda med sin rättsliga rådgivare och att den sökande bör få bistås av sin rättsliga rådgivare under intervjun.
79. Bitrådets insats får även antas vara av betydligt värde för Migrationsverkets handläggare i form av klarlägganden, juridisk argumentation och hänvisning till såväl nationell som internationell och EU-praxis och landinformation- Detta gör att Migrationsverket kan fatta ett beslut på ett så gediget och komplett underlag som möjligt.
80. Som framgår ovan, betonas i asylprocedurförordningens skäl 16 att det är viktigt att redan vid det administrativa förfarandet säkerställa ett korrekt erkännande av internationellt skyddsbehov, genom att tillhandahålla information av hög kvalitet och rättsligt stöd. Detta leder till ett effektivare beslutsfattande av högre kvalitet.
81. Utredningen redovisar för att man har övervägt en ventil för särskilt komplicerade ärenden utifrån att den föreslagna ordningen riskerar att leda till sämre beslutsunderlag och en ökning av antalet återförvisade mål till Migrationsverket. Utredningen har med utgångspunkt i detta övervägt om det bör införas en bestämmelse i utlänningslagen som möjliggör för Migrationsverket att kunna komplettera bitrådesförordnandet i särskilt komplicerade fall, så att biträdet på samma sätt som i dag kan företräda den asylsökande i alla delar av asylprocessen, bland annat vid asylutredningen.
82. Asylrättscentrum är som framgår ovan kritisk till avsaknaden av analys relaterat till hur behov kan skilja sig åt utifrån sökandes bakgrund och individuella omständigheter såsom kön, ålder, utbildningsbakgrund, klass eller funktionsnedsättningar eller om sökanden är statslös. Vi är även kritiska till att utredningen konsekvent undviker att förhålla sig till att vissa asylsökande är särskilt utsatta eller sårbara, och väljer att använda begreppet ”komplicerade fall”.
83. De skäl som utredningen presenterar talar emot en sådan bestämmelse är inte övertygande. De synes vara baserade på bristfälligt underlag och en otillräcklig analys. Som nämns ovan, anser Asylrättscentrum att det är nödvändigt att det finns en möjlighet för Migrationsverket att komplettera bitrådesförordnandet. Detta skulle öka

rättssäkerheten för enskilda, inte minst för personer med särskilda behov, men även medföra effektivitetsvinster då det skulle bidra till att tyngdpunkten i asylprocessen hamnar hos Migrationsverket och motverka återförvisningar från domstol.

84. Asylrättscentrum är särskilt kritiska mot de argument som utredningen lyfter som invändningar mot införandet av en ventil, inte minst i ljuset av vad vi anfört ovan om personer i behov av särskilda förfarandegarantier. Utredningen hänvisar till enskildas skyldighet att samarbeta med Migrationsverket samt att införandet av en ventil för särskilt komplicerade fall sannolikt skulle leda till en utveckling där merparten av alla sökande skulle begära att omfattas av ventilen.
85. Av Advokatsamfundets vägledande regler för god advokatsed framgår att varje klient har rätt till advokatens lojalitet, representation, konfidentialitet och frihet från intressekonflikter.¹³ Advokatsamfundet har även publicerat en PM som vägledning för advokater som representerar särskilt utsatta klienter. Av denna framgår, bland annat, att en advokat inte ska åta sig uppdrag som advokaten inte har kompetens eller tid för.¹⁴
86. Asylrättscentrum anser att det förslag som utredningen presenterar står i kontrast med Advokatsamfundets etiska krav på genomförandet av ett uppdrag. Utredningen skriver i sin konsekvensanalys att man inser att den föreslagna utformningen riskerar att bidra till att sökanden, även efter det att den rättsliga rådgivningen slutförts, tar kontakt med biträdet samt då förväntar sig ytterligare vägledning och stöd. Utredningen konstaterar att det får anses ingå i bitrådets roll att inom ramen för respektive uppdrag tydligt klargöra för klienten vilka arbetsuppgifter som ingår i bitrådets uppdrag samt vilket stöd och hjälp klienten kan förvänta sig med anledning av detta. Enligt utredningens mening bör den problematik avseende otydligheter i bitrådets roll och uppdrag som kan riskera att uppstå i förhållande till enskilda vara av övergående natur.
87. Asylrättscentrum befarar dock att advokater och jurister kommer att ställas inför svåra situationer där antingen förtroendet mellan biträdet och klienten riskerar att skadas, eller att advokater och jurister i hög utsträckning tvingas arbeta pro bono för att tillvarata sina klienters intressen.
88. En begränsning i tid så som föreslås innebär därmed en risk för att advokater kan anse sig förhindrade att ta uppdrag som offentliga biträden. Asylrättscentrum befarar därför att utredningens förslag riskerar att motverka andra ambitioner att öka rättssäkerheten i asylprocessen genom att skärpa kompetenskraven på offentliga biträden.

¹³ Sveriges advokatsamfund, Vägledande regler om god advokatsed, rev. 5 december 2024.

¹⁴ Sveriges advokatsamfund, Advokatens uppdrag för svaga eller utsatta klienter.

Kostnadseffektivitet

89. Enligt utredningen ska bestämmelserna medverka till en rättssäker asylprocess som är effektiv och begränsar statens uppgifter. Som vi angett ovan, beklagar vi att utredningen brustit att redogöra för de rättssäkerhetskonsekvenser förslagen har på exempelvis personer i behov av särskilda förfarandegarantier, och i stället fokuserat på effektivitet och kostnader.
90. Som visats ovan, delar Asylrättscentrum inte utredningens bedömning att asylprocessen kommer att vara ändamålsenlig, rättssäker och effektiv om förslaget genomförs. Det saknas även underlag för utredningens påstående att förslaget skulle vara kostnadseffektivt. Utredningens beräkningar i fråga om kostnadsbesparingar är till stor del baserade på otillräckligt underlag och osäkra faktorer, och bör därför inte tillmätas någon vikt i den framtida beredningen.
91. Vi bedömer att förslaget medför risker för förskjutning av tyngdpunkt till andra instans, ökade kostnader för längre handläggningstider och ökad återförvisning. Sådana risker har även utredningen lyft, men då som motivering till att inte lägga ett förslag om att ett offentligt biträde först skulle förordnas i överklagandeprocessen.
92. Offentligt biträde i första instans är en etablerad och välfungerande ordning som bidrar till en rättssäker process. Tidig juridisk hjälp leder även till bättre underbyggda ansökningar, färre felaktiga beslut och minskat behov av överklaganden. Det bidrar därmed till ökad effektivitet i rättsprocessen.¹⁵
93. Utredningen framhåller att Migrationsverket har ett utredningsansvar och presenterar ett hypotetiskt antagande om att Migrationsverkets kostnader för att avgöra ett ärende kommer att öka med i genomsnitt tio procent till följd av att rätten till offentligt biträde inskränks (s. 261 f).
94. Utredningens förslag tar dock inte upp de brister hos Migrationsverket som återkommande identifierats i rapporter från myndigheter och civilsamhälle och Migrationsverkets egna uppföljningar.
95. Migrationsverkets egna kvalitetsuppföljningar och granskningar, om exempelvis prövningen av barnets bästa i ärenden med barn i familj, samt om flickor och kvinnor

¹⁵ Noterbart är att ändringsfrekvensen för asylärenden i de svenska migrationsdomstolarna är låg i jämförelse med andra europeiska länder. År 2023 ändrades ca 5 % av de överklagade besluten, medan det europeiska genomsnittet låg på ca 25 %. Se Asylum in Europe Database (AIDA) och ECRE, Asylum in Europe: the situation of applicants for international protection in 2023, samt Asylrättscentrum, AIDA, Country Report Sweden: Update on 2024, maj 2025.

som riskerar könsstympning, visar på oroväckande och alarmerande brister i såväl utredningar som bedömningar.¹⁶

96. Statskontorets analys i rapporten *Många öar små* från 2024 visar att Migrationsverket har svårt att upprätthålla enhetlighet och rättssäkerhet i asylprövningen.¹⁷ Man refererar där bland annat till RFSL:s två omfattande rättsutredningar från 2020 och 2023 som visat på en genomgående, systematisk rättsosäkerhet i de statliga myndigheternas utredning, prövning och bedömning av sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck som grund för skyddsbehov.¹⁸ Statskontoret lyfter även rapporter om kristna konvertiters asylärenden där man kommit till slutsatsen att prövningarna ofta är godtyckliga och strider mot internationell rätt och mänskliga rättigheter.¹⁹
97. Även internationella fora har återkommande riktat skarp kritik mot svenska myndigheters bristfälliga utredningar.²⁰
98. Asylrättscentrum ifrågasätter som framgår ovan utredningens hypotetiska antagande i fråga om Migrationsverkets utredningskapacitet, och finner det oroväckande att utredningen presenterar ett så långtgående förslag baserat på en bristfällig analys. Mot bakgrund av bland annat vad som framförts ovan, kommer förslaget enligt vår mening snarare innebära att det kommer att krävas ett tillskjutande av betydande resurser för Migrationsverkets personal, inkluderande kompetenshøjande insatser.
99. En bristfällig utredning i kombination med avsaknad av juridiskt stöd i hela asylprocessen kan få synnerligen allvarliga konsekvenser för den enskilde. Det gör sig exempelvis gällande för personer som på grund av skador till följd av tortyr har särskilda svårigheter att själv presentera sina asylskäl. Enligt vår erfarenhet är det i mycket stor utsträckning offentliga biträden och ombud, inte Migrationsverket, som initierar tortyrskadeutredningar. Inskränkningar i rätten till rättsligt stöd för exempelvis personer som har utsatts för tortyr innebär, enligt Asylrättscentrums

¹⁶ Migrationsverket, Tematisk kvalitetsuppföljning avseende asylsökande barn i familj (dnr: 1.3.4-2022-26331); Tematisk kvalitetsuppföljning av asylärenden där frågan om könsstympning varit föremål för bedömning år 2022 samt 2024 (dnr: 1.3.1-2024-16905)

¹⁷ Statskontoret, 2024:14, *Många öar små* - Migrationsverkets styrning och uppföljning av den rättsliga kvaliteten i asylprocessen.

¹⁸ RFSL (2020) *Avslagsmotiveringar i hbtqi-asylärenden* samt RFSL (2023) *Avslagsmotiveringar i hbtqi-asylärenden – en uppföljning av rättsutredningen*.

¹⁹ Statskontoret refererar här till Nätverket #rättstilltro och Människorättsadvokaterna (2019). *Konvertitutredningen. Rapport om Migrationsverkets hantering av konvertiters asylprocess* samt Nätverket #rättstilltro och Människorättsadvokaterna (2024). *Konvertitutredningen och dess följdverkningar*.

²⁰ Se exempelvis avgöranden från Europadomstolen RC mot Sverige, 41827/07, F.G mot Sverige, 43611/11. FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD) har i flera avgöranden kritiserat Sverige för bristande utredning av tillgången till livsnödvändig vård och för att självmordsrisk kopplad till asylprocessen tillmätts för stor betydelse (*N.L v. Sweden*, *Z.H. v. Sweden*, och *N.I. v. Sweden*). I samtliga fall ansågs Sverige ha brutit motkonventionens förbud mot tortyr och omänsklig behandling, och i vissa fall även rätten till liv.

mening, därför en ökad risk för att Sverige kan komma att bryta mot konventionsåtaganden.

100. Som framförts ovan utgör även Sveriges internationella åtaganden och folkrättsliga förpliktelser skäl för att avvika från den mest restriktiva regleringen. Det rättsliga bitrådets betydelse för att skydda individers rättigheter enligt Europakonventionen och EU-stadgan har i allt större utsträckning lyfts i rättspraxis från Europadomstolen och EU-domstolen. Tidig juridisk hjälp leder till bättre underbyggda ansökningar, att Migrationsverket har ett mer komplett beslutsunderlag, minskar risken för färre felaktiga beslut och bidrar till en rättssäker process.

Uteslutande av rätt till rättslig rådgivning

101. Rätten till kostnadsfri rättslig rådgivning hos Migrationsverket kan enligt artikel 16.3 i asylprocedurförordningen uteslutas i vissa fall, till exempel om ansökan är en viss typ av efterföljande ansökan eller om sökanden redan bistås av en rättslig rådgivare. Utredningen föreslår att det införs en bestämmelse med innebörden att kostnadsfri rättslig rådgivning hos Migrationsverket i asylprocessen ska uteslutas i samtliga situationer som räknas upp i artikel 16.3.
102. Asylrättscentrum avstyrker utredningens förslag. Tillämpningen av uteslutningsgrunderna är inte obligatorisk.
103. Asylrättscentrum avstyrker vidare utredningens förslag att en sökande som redan fått två timmars rättslig rådgivning under Migrationsverkets initiala handläggning av asylansökan inte ska ha rätt till ytterligare kostnadsfri rättslig rådgivning om ärendet återförvisas av migrationsdomstol, trots att förordnandet fortfarande gäller.
104. Oavsett orsak till att ett ärende återförvisats, det vill säga vare sig om det beror på nya asylskäl som kommit fram först i överklagandet eller om Migrationsverket brustit i utredningsskyldighet, talar vår erfarenhet för att det finns behov av rättslig rådgivning inför den kompletterande utredningen på Migrationsverket. Att asylskäl presenteras först i ett överklagande kan bero på nya omständigheter, eller att det förelegat hinder eller brustit i förutsättningar för den sökande att kunna berätta. Som exempel kan lyftas risk för könsrelaterade asylskäl eller hedersrelaterade asylskäl om den sökande ansökt om skydd tillsammans med familjemedlemmar. Det är därför av mycket stor vikt att den sökande ska ha rätt till rättslig rådgivning vid en återförvisning. Det gör sig naturligtvis framför allt starkt gällande i de situationer där återförvisning sker på grund av att Migrationsverket brustit i sin utredningsskyldighet.
105. Asylrättscentrum avstyrker utredningens förslag om att det införs ett nytt fjärde stycke i 14 kap. 8 § utlänningslagen, med innebörden att ett beslut att inte bevilja kostnadsfri rättslig rådgivning eller beslut avseende ersättning för sådan rådgivning

inte ska få överklagas särskilt. Syftet bakom förslaget är enligt utredningen att ”åstadkomma en stram och effektiv asylprocess” (s. 144 f).

106. Av artikel 47 i EU-stadgan har dock en enskild rätt till tillgång till effektivt rättsmedel samt rätt till representation. För att värna rättssäkerheten, motverka godtyckliga bedömningar eller att för restriktiv praxis hos Migrationsverket utvecklas som kan strida mot förordningen, är det därför av vikt att ett beslut om att en sökande nekas rättslig rådgivning kan överklagas för att inte strida mot artikel 47 i EU-stadgan.

Kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde vid överklagande

107. Asylprocedurförordningen föreskriver en rätt till kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde vid överklagandeförfarandet. Av artikel 17.1 följer att sådant kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde ska omfatta utarbetande av de inlagor som krävs enligt nationell rätt, förberedande av överklagandet och, vid en eventuell förhandling, deltagande i den förhandlingen i domstol. Rätten till kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde gäller även för till exempel utlännningar vars skyddsstatusförklaring återkallats av Migrationsverket.
108. Asylrättscentrum välkomnar att utredningen föreslår att det av förordnandet som offentligt biträde bör framgå att det i förekommande fall även omfattar överklagande av Migrationsverkets beslut.
109. I de fall Migrationsverket inte förordnat något offentligt biträde för tillhandahållande av kostnadsfri rättslig rådgivning under handläggningen hos myndigheten, till exempel ärenden där ansökan om internationellt skydd bedömts som ogrundad eller återkallelse av skyddsstatusförklaring, är det av vikt att Migrationsverket mycket tydligt och i god tid informerar sökanden om hur man överklagar och att man i sitt överklagande har rätt att begära att ett offentligt biträde förordnas. Det är i dessa fall först i överklagandeprocessen som domstolen tar ställning till frågan om offentligt biträde.
110. Asylrättscentrum välkomnar att utredningen i denna del ändå avstår från att föreslå att de mest restriktiva bestämmelserna i fråga om uteslutande av rättsligt bistånd och biträde införs. Vi välkomnar att det offentliga biträdets uppdrag vid överklagande av beslut inte ska begränsas i tid, att utredningen inte föreslår att det ska utredas om den sökande har ekonomiska förutsättningar att själv bekosta juridiskt stöd samt att utredningen inte förslår att begränsa rätten till juridiskt stöd vid överklagande till Migrationsöverdomstolen.
111. Utredningen föreslår dock att det införs en bestämmelse med innebörden att den enskilde inte har rätt till offentligt biträde i överklagandeförfarandet enligt asylprocedurförordningen när det gäller de situationer som räknas upp i artikel 17.2 (b) och (d) i förordningen.

112. Rätt till offentligt biträde ska således inte föreligga när det anses att överklagandet saknar rimliga utsikter till framgång eller utgör ett missbruk av förfarandet (artikel 17.2 b), samt när sökanden redan bistås eller biträds av en rättslig rådgivare (artikel 17.2 d). Om en migrationsdomstol vid genomgång av överklagandet, eller senare under processen, bedömer att det föreligger en situation av detta slag ska domstolen entlediga det offentliga biträdet. I dessa situationer ska det inte finnas utrymme att på nytt förordna offentligt biträde vid överklagande till Migrationsöverdomstolen.
113. Asylrättscentrum avstyrker utredningens förslag i fråga om rätt till biträde i situationen som avses i artikel 17 2 (b), det vill säga när det anses att överklagandet saknar rimliga utsikter till framgång eller utgör ett missbruk av förfarandet, eftersom förhandsbedömningar av ett asylmåls utgång bör undvikas av rättssäkerhetsskäl. (Se även vad som framförts ovan i om den vikt som Europadomstolen och EU-domstolen tillmätt juridisk representation.)
114. I fråga om situationen som avses i artikel 17 d, är det av vikt att domstolen förordnar ett offentligt biträde om den sökande gör gällande att hen inte längre bistås av en jurist eller advokat.
115. Asylrättscentrum ser vidare behov av att förtydliga att enskilda asylsökande som söker stöd hos civilsamhällesorganisationer²¹ inte ska drabbas av negativa konsekvenser på grund av detta. Denna farhåga gör sig särskilt starkt gällande i överklagandefasen, då en enskild som antingen inte har fått tillräckligt stöd av sitt offentliga biträde, eller som inte har fått offentligt biträde förordnat överhuvudtaget, i dag ofta vänder sig till organisationer som exempelvis Asylrättscentrum och Röda Korset för kompletterande stöd och juridisk rådgivning.
116. Även om jurister på dessa organisationer kan förordnas som offentligt biträde handlar det likväl om, organisationer med begränsade resurser. Den omständigheten att enskilda söker och erhåller stöd hos oss eller andra jämförbara civilsamhällesorganisationer bör därmed inte leda till att den enskilde riskerar förlora sin rätt till offentligt biträde. Det skulle innebära en form av överskjutning av statligt ansvar på civilsamhällessektorn.
117. Utredningen framhåller att det inte finns några bestämmelser i asylprocedurförordningen som ger den enskilde rätt att överklaga en domstols beslut att utesluta rätten till offentligt biträde i överklagandeprocessen (jfr artikel 17.3 i asylprocedurförordningen).

²¹ Enligt artikel 19 i asylprocedurförordningen kan rättslig rådgivning ges av icke-statliga organisationer som enligt nationell rätt är godkända eller tillåtna att rådgå, bistå eller företräda sökanden.

118. I artikel 47 tredje stycket i asylprocedurförordningen föreskrivs särskilt att rättshjälp ska ges till personer som inte har tillräckliga medel, om denna hjälp är nödvändig för att ge dem en effektiv möjlighet att få sin sak prövad inför domstol. För att värna om rättssäkerheten och utifrån kraven i artikel 47 i stadgan avstyrker Asylrättscentrum utredningens förslag i fråga om inskränkningar i rätten att överklaga uteslutande av rätt till offentligt biträde. Vi avstyrker även inskränkningar i rätten att överklaga ett beslut om att entlediga biträde till Migrationsöverdomstolen.
119. Asylrättscentrum beklagar att utredningen inte resonerar kring frågan om efterföljande ansökan relaterat till nuvarande och delvis motsvarande reglering avseende ny prövning i utlänningslagen. Asylrättscentrum vill med anledning av detta framhålla att det i det lagstiftningsarbete som görs om anpassning av svensk rätt till rättsakterna i pakten finns behov av att göra en översyn av hur artikel 55 i asylprocedurförordningen förhåller sig till 12 kap. 19 § utlänningslagen.
120. Det krävs i sammanhanget därutöver en analys av innebörden av rätten till rättslig rådgivning relaterat till prövningen av en efterföljande ansökan. När en efterföljande ansökan inlämnats och ny prövning därefter beviljats handlar det om situationer när risk för refolement aktualiseras. För att leva upp till internationella åtaganden och folkrättsliga förpliktelser är det enligt Asylrättscentrums mening av största vikt att det tydligt klargörs att en sökande som beviljats ny prövning har rätt till offentligt biträde och rättslig rådgivning.

Asyl- och migrationshanteringsförordningen

121. Asyl- och migrationshanteringsförordningen innehåller bestämmelser som innebär en rätt till kostnadsfri rättslig rådgivning i förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat, liksom en rätt till kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde vid överklagande av beslut om överföring.
122. Asylrättscentrum ställer sig positiva till att utredningen förslår att även rätten till kostnadsfri juridisk rådgivning som den stipuleras i artikel 21.6 i asyl- och migrationshanteringsförordningen ska tillgodoses genom att ett offentligt biträde förordnas för sökanden.
123. Även i frågor om överföring till annan medlemsstat kan det finnas situationer och individuella omständigheter som innebär att den sökande behöver ha ytterligare stöd och rådgivning för att kunna tillvarata sina rättigheter. Till skillnad från utredningens bedömning anser vi därför att det måste finnas en möjlighet för Migrationsverket att bevilja ytterligare ersättning i vissa fall utöver föreslagen timmes rådgivning.
124. Det framstår som särskilt angeläget med hänsyn till att utredningen förutspår att en sökande normalt sett inte kommer att ha rätt till ett offentligt biträde vid överklagande av Migrationsverkets överföringsbeslut.

125. Asylrättscentrum anser dock att rätten till rättslig rådgivning inte ska begränsas för ensamkommande barn på samma sätt som för vuxna. Vad vi framfört ovan under rubriken Konsekvenser för särskilt utsatta personer om ensamkommande barns behov i asylprocessen gör sig lika starkt gällande för ensamkommande barn vars ärende handläggs enligt denna förordning. Särskilda garantier för underåriga framgår av asyl- och migrationshanteringsförordningen artikel 23, där det i artikel 23.2 stipuleras att stater ska säkerställa att ett ensamkommande barnet företräds av en företrädare som har de kvalifikationer, den utbildning, den sakkunskap och det oberoende som behövs för att säkerställa att barnets bästa beaktas.

Domstolarnas handläggning

126. Av artikel 43.1 i asyl- och migrationshanteringsförordningen framgår att sökanden eller en annan person som avses i artikel 36.1 (b) och (c) ska ha rätt till ett effektivt rättsmedel, i form av överklagande eller omprövning i domstol av de faktiska och rättsliga omständigheterna när det gäller ett beslut om överföring. Av artikel 43. 4 framgår att den sökande har rätt till rättsligt bistånd.
127. Asylrättscentrum välkomnar att utredningen inte föreslår att det ska vidtas några utredningsåtgärder i fråga om sökandens ekonomiska förhållanden. Asylrättscentrum välkomnar även att utredningen inte föreslår att det offentliga biträdets uppdrag vid överklagande av beslut om överföring ska begränsas i tid. Samtidigt konstaterar utredningen att ett överklagande av ett överföringsbeslut endast i undantagsfall kommer att anses ha rimliga utsikter till framgång och att ett offentligt biträde således endast kommer att förordnas i ett fåtal fall.
128. Utredningen resonerar kring att det med stöd av artikel 43.5 kan införas bestämmelser som innebär att frågan om kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde ska avgöras av migrationsdomstolarna, liksom att kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde ska uteslutas om domstolen anser att överklagandet saknar rimliga utsikter till framgång.
129. Med hänvisning till Migrationsöverdomstolens praxis MIG 2014:29 I, bedömer utredningen att, i avvaktan på eventuell praxis från EU-domstolen, att ett överklagande av Migrationsverkets överföringsbeslut som regel måste anses sakna sådana rimliga utsikter till framgång som avses i artikel 43.5 andra stycket i förordningen.
130. Asylrättscentrum önskar framföra följande. Av förordningen framgår tydligt att medlemsstaterna är skyldiga att se till att den enskilde har tillgång till kostnadsfritt rättsligt bistånd i mål om överföring enligt förordningen, även om detta i vissa situationer kan uteslutas. Av skäl 62 framhålls att för att garantera ett effektivt skydd av sökandens grundläggande rättigheter och skydd mot omänsklig och förnedrande behandling på grund av en överföring bör sökande ha rätt till effektivt rättsmedel i

enlighet med i synnerhet artikel 47 i stadgan och relevant rättspraxis från Europeiska unionens domstol.

131. Asylrättscentrum är kritiska till att utredningen hänvisar till äldre praxis från Migrationsöverdomstolen som rör en äldre förordning, dessutom utan att beakta den utveckling som skett i EU-rättslig praxis.²²
132. Vi vill understryka att det kan vara svårt för en asylsökande att på egen hand påvisa att risk för kränkning av grundläggande rättigheter eller omänsklig och förnedrande behandling föreligger. För att tillgången till rättsmedel ska vara effektivt i mål om överföring till annan medlemsstat i enlighet med vad som stipuleras i förordningen, är det enligt Asylrättscentrums mening av vikt att möjligheten att utesluta rättsligt bistånd inte tillämpas summariskt. Eftersom uttolkningen av en direkt gällande förordningsbestämmelse ytterst är en fråga för rättstillämparen, finns därför, enligt vår mening, skäl att ifrågasätta lämpligheten av att utredningen här kategoriserar vilka överklaganden som kan ha rimlig utsikt till framgång.
133. Det saknas vidare bestämmelser i asyl- och migrationshanteringsförordningen som ger den enskilde rätt att överklaga en domstols beslut att utesluta rätten till offentligt biträde i överklagandeprocessen (jfr artikel 43.5 tredje stycket i asyl- och migrationshanteringsförordningen). I syfte att åstadkomma ett stramt regelverk i enlighet med utredningens uppdrag, samt för att undvika onödiga kostnader och separata förfaranden sent i överföringsprocessen, anser utredningen att ett beslut om att inte

²² Europadomstolen har i målet *M. S. S. mot Belgien och Grekland* (mål no. 30696/09, understrukt att överförande land aldrig får utgå från att mottagande land når upp till sina konventionsåtaganden. En prövning av hur mottagande land *de facto* applicerar sitt asylregelverk måste göras (se p. 359 i domen). I dom C-578/16, *C.K. and others*, slog domstolen fast att tillämpningen av den så kallade diskretionära klausulen (artikel 17.1 i Dublinförordningen) utgör en fråga om tolkning av unionsrätten, vilket innebär att nationella domstolar kan begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF. Vidare klargjorde domstolen att en överföring enligt Dublinförordningen inte får genomföras om det finns en verklig och konstaterad risk för att den berörda personen utsätts för omänsklig eller förnedrande behandling, även om inga systematiska brister föreligger i mottagarlandet. Det underströks att om en asylsökande lider av allvarlig psykisk eller fysisk sjukdom, och överföringen skulle medföra en avsevärd och irreversibel försämring av hälsotillståndet, utgör detta ett hinder mot överföring enligt artikel 4 i EU:s rättighetsstadga. I mål C-163/17 (*Jawo*) prövade EU-domstolen om en överföring enligt Dublinförordningen kan ske till en ansvarig medlemsstat om det finns en allvarlig risk att personen, kommer att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling på grund av levnadsförhållandena. Domstolen slog fast att artikel 4 i EU:s rättighetsstadga – som förbjuder sådan behandling – är absolut och gäller oavsett när risken uppstår. Det innebär att en överföring inte får ske om det finns välgrundade och klarlagda skäl att anta att personen riskerar sådan behandling i samband med eller efter överföringen, exempelvis vid bosättning efter beviljat skydd (par.88).

förordna ett offentligt biträde, liksom i ärenden enligt asylprocedurförordningen, inte ska få överklagas till Migrationsöverdomstolen. En bestämmelse med denna innebörd föreslås således i 16 kap. 9 § utlänningslagen. Bestämmelsen ska omfatta också den situationen att sökanden på nytt begär offentligt biträde i migrationsdomstolen men begäran om detta avslås.

134. Asylrättscentrum avstyrker utredningens förslag. Hänvisning till kostnadsbesparingar får inte tillåtas ges företräde över rättssäkerhetsprinciper. Tillgång till rättsligt bistånd och biträde får enligt artikel 43.5 andra stycket inte begränsas på ett godtyckligt sätt. Det måste därmed finnas en möjlighet att få en rättslig prövning av huruvida domstolen hanterat frågan om offentligt biträde godtyckligt.

Övriga synpunkter

I övrigt har Asylrättscentrum följande synpunkter på förslagen i delbetänkandet.

Avvisning av asylansökningar (kapitel 5)

Avvisning av asylansökningar i fler situationer

135. Asylrättscentrum avstyrker förslaget att det ska gå att avvisa asylansökningar i fler situationer än vad som är möjligt i dag.
136. Det är inte obligatoriskt enligt asylprocedurförordningen att utvidga möjligheten att avvisa asylansökningar i förhållande till nu gällande rätt. Den utvidgning som föreslås medför tydliga rättssäkerhetsförluster och att fler asylsökande riskerar att inte kunna få sina asylskäl prövade i sak.
137. Asylrättscentrum är särskilt kritiska till att undantagsmöjligheterna i 5 kap. 1 b § andra stycket utlänningslagen tas bort. Dessa förbjuder avvisning om sökanden har make, barn eller förälder bosatt i Sverige och det inte finns lika nära familjeanknytning i landet dit verkställighet kan ske eller när sökanden har fått särskild anknytning till Sverige genom långvarig vistelse med uppehållstillstånd eller uppehållsrätt och saknar sådan anknytning till landet dit verkställighet kan ske. Asylrättscentrum anser att regleringen som den är utformad i dag förhindrar risk för konventionskränkningar samt utgör en garant för att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid tillämpning av förordningen (jfr artiklarna 22 och 23 i asylprocedurförordningen).
138. Risken för konventionskränkningar kan enligt vår mening inte undvikas med hänvisning till att 5 kap. 1 b § utlänningslagen är en fakultativ bestämmelse och att man, som utredningen framhåller, vid tillämpningen ska ta hänsyn till svenska konventionsåtaganden (se s. 84 f.).

139. Enligt gällande rätt ankommer det på Migrationsverket att göra sannolikt att samtliga förutsättningar för tillämpningen av 5 kap. 1 b § i utlänningslagen är uppfyllda (MIG 2015:12). Om regleringen tas bort torde det vara den enskilde som måste påvisa att det, utifrån från ett svenskt konventionsåtagande, finns skäl att inte avvisa en asylansökan till följd av exempelvis familjeanknytning till en person som bor i Sverige eller genom lång vistelsetid här. Det är svårt för en asylsökande att påvisa att en sådan risk, särskilt om en sådan begränsning av rätten till offentligt biträde som utredningen föreslår skulle bli verklighet.
140. Asylrättscentrum noterar även att undantagsmöjligheterna betydelse som en rättssäkerhetsgaranti skulle bli än större om EU-kommissionens förslag av den 20 maj 2025 om förändring av begreppet säkert tredjeland skulle antas.²³ I sådana fall kommer det inte längre vara obligatoriskt för sökanden att ha en anknytning till det säkra tredjelandet för en asylansökan ska kunna avvisas.
141. Enligt artikel 38.2 i asylprocedurförordningen ska den beslutande myndigheten neka prövning av en ansökan om internationellt skydd om ansökan är en efterföljande ansökan under vissa förutsättningar. Asylrättscentrum vill med anledning av detta framhålla att det finns behov av att göra en översyn av hur artikel 55 i asylprocedurförordningen förhåller sig till 12 kap. 19 § utlänningslagen.

Avvisningar bör inte ske när sökanden är en särskilt utsatt person

142. Asylrättscentrum anser att möjligheten att avvisa asylansökningar i enlighet med artikel 38 i asylprocedurförordningen generellt inte bör tillämpas när sökanden är en särskilt utsatt person. Även om artikel 21 i förordningen inte uttryckligen utesluter att man avvisar asylansökningar från utsatta personer så anser Asylrättscentrum likväl att det finns starka rättssäkerhetsskäl för att detta inte bör göras.
143. Ett förfarande där man avvisar en asylansökan i enlighet med kriterierna i artikel 38.1 a-d i asylprocedurförordningen ska enligt artikel 35.1 i förordningen avslutas så snabbt som möjligt och senast två månader efter ansökan. Avvisas en ansökan enligt artikel 38.1.e ska prövningen avslutas inom tio dagar. Även om de korta tidsfristerna tydligt indikerar att prövningen av att avvisa en asylansökan ska vara skyndsam är den bedömning som ska göras inte alltid okomplicerad (jfr skälen 48–54 i asylprocedurförordningen). Enligt artikel 58.2 i asylprocedurförordningen kan exempelvis ett land betraktas som säkert med undantag för tydligt identifierbara kategorier av personer. När en asylansökan avvisas, befarar Asylrättscentrum att de

²³ EU-kommissionen, Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2024/1348 vad gäller tillämpningen av begreppet säkert tredjeland, COM(2025) 259 final.

korta tidsfristerna kan leda till att det inte identifieras att personer som tillhör en grupp för vilken ett land inte är att betrakta som säkert.

Uppenbart ogrundade asylansökningar (kapitel 6)

144. Asylrättscentrum avstyrker förslaget att kunna förklara ogrundade ansökningar som uppenbart ogrundade i fler situationer än i dag.
145. Även om förslaget formellt sett är förenligt med artikel 39 i asylprocedurförordningen, ser vi tydliga rättssäkerhetsrisker. En majoritet av grunderna i artikel 42 i asylprocedurförordningen har tidigare inte tillämpats i svensk rätt, och många av dem har ett betydande tolkningsutrymme. Det finns därtill lite ledning från EU-domstolen rörande hur de ska tolkas. Det är vidare oklart i vilken mån Migrationsverket skulle behöva motivera ett beslut om att förklara en ogrundad ansökan som uppenbart ogrundad.
146. Som utredningen konstaterar, innebär möjligheten att förklara en ogrundad ansökan som uppenbart ogrundad inte heller vinner i ökad effektivitet och minskade kostnader (s. 98). För den enskilde finns det dock betydande nackdelar, inte minst då vissa rättsverkningar av en sådan förklaring närmast kan jämföras som en sanktion mot den enskilde. Att förklara att en ansökan är uppenbart ogrundad ger exempelvis en möjlighet att, med stöd av artikel 7.4 och 11.1 i återvändandedirektivet (2008/115/EG), inte meddela en period för frivillig avresa, något som leder till ett obligatoriskt utfärdande av ett inreseförbud i upp till 5 år.
147. Vidare kommer en sådan förklaring innebära att det blir svårare för den enskilde att få rätt vid ett överklagande, eftersom denne utöver att påvisa sitt skyddsbehov även måste motbevisa att det föreligger skäl att anse ansökan som uppenbart ogrundad.

Utmönstring av möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd för vissa grupper (kapitel 8)

Oklart om förslagen är förenliga med konventionsåtaganden

148. Asylrättscentrum avstyrker förslagen om att utmönstra möjligheten att bevilja permanent uppehållstillstånd för vissa grupper (se avsnitt 8.5).
149. Utredningen har inte tillräckligt belyst om de föreslagna ändringarna, inte minst till följd av den påverkan som den kan få för barn, är förenliga med Sveriges konventionsåtaganden.
150. Betänkandet innehåller inte en utförlig konsekvensanalys om hur förslaget förhåller sig till barnkonventionen och andra normer om barnets rättigheter. Det handlar bland annat om vilka ekonomiska och sociala konsekvenser förslaget kan få för barn, liksom

riskerna för att de utsätts för utanförskap som kan resultera i att de inte kan åtnjuta sina rättigheter till fullo.

151. Som nämns ovan, vill Asylrättscentrum påminna om att stater som är bundna av barnkonventionen inte bör vidta åtgärder som leder till en försämring av barnets rättigheter.²⁴
152. Vi befarar vidare att en sådan förändring kan försämma förutsättningarna för de som berörs av utmönstringen att integreras i det svenska samhället. Det kommer också medföra ökade kostnader med återkommande omprövningar (s. 263 ff).

Behovet av permanent uppehållstillstånd för kvotflyktingar

153. Asylrättscentrum avstyrker förslaget att kvotflyktingar inte längre ska beviljas permanent uppehållstillstånd (se avsnitt 8.5.2). Kvotflyktingarna bör ges den trygghet som följer av ett permanent uppehållstillstånd.
154. Ett av vidarebosättningsförordningens 2024/1350 huvudsakliga syften är att inom ramen för en unionsram ge de mest utsatta tredjelandsmedborgarna eller statslösa personerna i behov av internationellt skydd tillgång till en varaktig lösning i enlighet med unionsrätten och nationell rätt (se skäl 3 i vidarebosättningsförordningen).
155. Enligt vår mening tyder detta på att kvotflyktingar bör ges mer förmånliga rättigheter än vad som än de minimikrav som gäller enligt skyddsgrundsförordningen. Artikel 9.15 tredje stycket i vidarebosättningsförordningen hänvisar exempelvis till artikel 13 i direktivet om varaktigt bosatta (2003/109/EG) som handlar om att utfärda uppehållstillstånd som gäller permanent eller tills vidare på förmånligare villkor. Motsvarande hänvisning saknas i skyddsgrundsförordningen. I skyddsgrundsförordningen finns heller inte någon hänvisning till att syftet är att ge tillgång till en varaktig lösning på motsvarande sätt som i skäl 3 i vidarebosättningsförordningen.
156. Till skillnad från utredningen, anser Asylrättscentrum att skyddsstatus och tillfälligt uppehållstillstånd som beviljas på grundval av denna inte kan anses motsvara en varaktig lösning.

S.k. spårbytare bör likställas med andra personer som beviljats arbetstillstånd

157. Asylrättscentrum anser vidare rättssäkerhetsskäl och krav på likabehandling utgör skäl för att fortsatt likställa personer som har beviljats arbetstillstånd genom spårbyte och personer som beviljats arbetstillstånd enligt 5 kap. 10 § utlänningslagen (se avsnitt 8.5.5). Man bör alltså inte, som utredningen gör, likställa personer som fått

²⁴ Jfr. FN:s kommitté för barnets rättigheter, Allmän kommentar nr 24 (2019) om barnets rättigheter i det straffrättsliga systemet, CRC/C/GC/24, p. 4.

arbetstillstånd genom spårbyte med personer som beviljats tillstånd på grund av skyddsskäl.

158. Såsom utredningen påpekar är det förhållandevis få personer som, efter att ha beviljats arbetstillstånd genom spårbyte, kommer att uppfylla kraven för att beviljas permanent uppehållstillstånd. Enligt Asylrättscentrum finns det starka skäl för att behålla möjligheten för den gruppen att beviljas permanent uppehållstillstånd eftersom de saknar möjlighet att förlänga sina tillstånd och därför, trots etablering på svensk arbetsmarknad, måste lämna Sverige.

Vissa frågor om uppehållstillstånd på grund av anknytning (avsnitt 8.6)

159. Asylrättscentrum avstyrker såsom ovan angetts förslaget om att utmönstra möjligheten att få permanent uppehållstillstånd för vissa grupper. Ett ytterligare skäl för att avstyrka utredningens förslag i denna del är konsekvenserna förslaget får för reglerna om uppehållstillstånd på grund av anknytning.

Anhöriginvandring som omfattas av familjeåterföreningsdirektivet

160. Asylrättscentrum ifrågasätter utredningens slutsats att det är möjligt att ha samma tolkning av vad som utgör välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd även efter den föreslagna utmönstringen (avsnitt 8.6.3). Kommissionens vägledning, som utredningen hänvisar till, utgår från att ett permanent uppehållstillstånd kan beviljas.²⁵ Huruvida den föreslagna ordningen är förenlig med familjeåterföreningsdirektivet blir enligt vår mening därför en tolkningsfråga som ytterst EU-domstolen måste besvara.
161. Vi vill särskilt framhålla att den föreslagna definitionen av när det ska anses föreligga välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd är otydlig. Det är exempelvis skillnad på om det ska föreligga välgrundade utsikter att beviljas *ett* eller *flera* tillfälliga uppehållstillstånd efter en första treårsperiod.
162. Om man ändå ska använda den definition som utredningen föreslår (s. 181) bör det av bestämmelserna direkt framgå att begreppet *varaktigt uppehållstillstånd* ska förstås som ett eller flera på varandra följande tidsbegränsade uppehållstillstånd efter tre år med tidsbegränsat uppehållstillstånd. Enligt vår mening är dock även en sådan tolkning svårförenlig med ordalydelsen av artikel 3 i familjeåterföreningsdirektivet som hänvisar till ”*ett* varaktigt uppehållstillstånd” (vår betoning).
163. Såvitt Asylrättscentrum förstår förslaget, kommer kravet på tre år med tidsbegränsat uppehållstillstånd inte provas på nytt när en utlänning har haft tidsbegränsat

²⁵ Meddelande från kommissionen till Europeiska rådet och Europaparlamentet av den 3 april 2014 om riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening (COM [2014] 210 final).

uppehållstillstånd i tre år, utan då kommer man endast pröva om utlänning vid nästa förlängningstillfälle kommer beviljas ett eller flera på varandra följande tidsbegränsade uppehållstillstånd. Det är dock inte entydigt. Det borde därför tydliggöras att det inte, vid varje prövning av om det föreligger välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd, uppställs ett krav på ytterligare tre år med tidsbegränsade tillstånd.

164. Det finns även risk för att den föreslagna ordningen leder till oförutsebar och godtycklig rättstillämpning eftersom det är oklart när det ska räcka med ett ytterligare tidsbegränsat uppehållstillstånd efter tre år med tidsbegränsat uppehållstillstånd, och när det ska ställas krav på flera varandra följande tidsbegränsade uppehållstillstånd. Det är också oklart hur många tillstånd som åsyftas när utredningen talar om flera på varandra följande tidsbegränsade uppehållstillstånd. Det kan också ifrågasättas om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd per definition kan anses vara varaktigt.
165. Asylrättscentrum befarar att utredningens förslag öppnar för en restriktiv tillämpning av när en person kan anses vara anknytningsperson. Eftersom familjeåterföreningsdirektivet är ett minimidirektiv finns det risk för att förslaget öppnar för en tillämpning som är mer restriktiv än den nu gällande, undergräver direktivets ändamålsenliga verkan och motverkar dess syfte.

Anhöriginvandring som inte omfattas av familjeåterföreningsdirektivet

166. Även utredningens förslag om anhöriginvandring som inte omfattas av familjeåterföreningsdirektivet (avsnitt 8.6.4) brister i tydlighet och det är svårt att överblicka dess konsekvenser. Asylrättscentrum anser att det kan ifrågasättas om förslaget är förenligt med Sveriges konventionsåtaganden, främst rätten till privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen och EU-stadgans artikel 7, principen om barnets bästa i barnkonventionen artikel 3 och EU-stadgans artikel 24 samt artiklarna 9 och 10 i barnkonventionen om barns rätt att inte skiljas från sina föräldrar och barns rätt till familjeåterförening.
167. Enligt utredningen kommer utmönstringen av möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd innebära att det inte längre kommer vara möjligt för personer som omfattas av utmönstringen att vara anknytningspersoner i flera situationer (s. 182). Asylrättscentrum anser att utmönstringen i en del fall riskerar att få särskilt allvarliga konsekvenser. Enligt vår mening bör man även i framtiden kunna bevilja uppehållstillstånd till föräldrar som sammanbor eller utövar umgänge med ett barn som är bosatt i Sverige (5 kap. 3 a § första stycket 3 och 4 utlänningslagen). Som utgångspunkt är det barnets bästa att få bo med sina föräldrar och barnet har därför, generellt sett, berättigade förväntningar att få leva med sina föräldrar. Om förslaget genomförs, riskeras fler familjesplittringar i strid med barnkonventionen. Utredningens hänvisning till att man kan bevilja uppehållstillstånd med stöd av andra bestämmelser i sådana situationer ändrar inte vår bedömning i denna del, eftersom de bestämmelser som hänvisas till tillämpas restriktivt.

168. Asylrättscentrum ifrågasätter vidare utredningens bedömning av förslaget proportionalitet. Europadomstolen har återkommande betonat att det är barnets bästa som ska väga tyngst vid en proportionalitetsbedömning enligt artikel 8 Europakonventionen som gäller rätten till familjeliv och familjeåterförening.²⁶ Utredningens bedömning att förslagen är förenligt med Sveriges konventionsåtaganden tar inte heller tillräcklig hänsyn till barnkonventionen och då särskilt artiklarna 3, 9 och 10 (se ovan).
169. Asylrättscentrum anser vidare att det inte står klart att förslaget är förenligt med artikel 15 i familjeåterföreningsdirektivet (se avsnitt 8.6.6). Även om artikel 15 ger rätt att fastställa på vilka villkor ett uppehållstillstånd ska utfärdas är bestämmelsen obligatorisk och det anges att ett tillstånd ska utfärdas efter fem års vistelse. Utredningens slutsats att medlemsstaterna själva får definiera vad som utgör vistelse måste därför ifrågasättas. Vi noterar att den svenska definitionen av vad anses som lagligt bosatt i direktivet om varaktigt bosatta inte omfattar handläggningstid (MIG 2024:4), och är tveksamma till om denna definition är förenlig med artikel 15 i familjeåterföreningsdirektivet, inte minst utifrån att direktivet om status som varaktigt bosatt och artikel 15 i familjeåterföreningsdirektivet har olika syften.
170. Enligt artikel 15.1 i familjeåterföreningsdirektivet har make/maka eller ogift partner samt barn som har uppnått myndig ålder efter fem års vistelse rätt att beviljas ett uppehållstillstånd som är oberoende av anknätningspersonens uppehållstillstånd. Denna rätt tillgodoses inte, enligt Asylrättscentrums uppfattning, genom att exempelvis ett barn som uppnått myndig ålder kan beviljas ställning som varaktigt bosatt, då en sådan ordning förutsätter att det barnet kan försörja sig eller kan bli försörjd av någon annan och på så sätt uppfylla villkoret i artikel 5.1 i direktivet om varaktigt bosatta. Utredningens förslag innebär därför i praktiken införandet att ett försörjningskrav för att beviljas ett självständigt tillstånd enligt artikel 15 i familjeåterföreningsdirektivet.
171. Asylrättscentrums uppfattning får stöd i skäl 15 i familjeåterföreningsdirektivet. Där framgår följande: ”Familjemedlemmarnas integrering bör främjas. De bör därför få en självständig ställning som är oberoende av referenspersonen, särskilt vid upplösning av familjeband och partnerskap, och de bör få tillträde till undervisning, anställning och yrkesutbildning på samma villkor som den person med vilken de återförenas, i enlighet med relevanta villkor.”
172. Utredningen framhåller att EU-domstolen har uttalat att införandet av villkor som avser integration förenligt med syftet med artikel 15 i familjeåterföreningsdirektivet.²⁷ Försörjningskravet i artikel 5.1 i direktivet om varaktigt bosatta syftar dock inte primärt till integrationen av tredjelandsmedborgare (jfr artikel 5.2 i direktivet om

²⁶ Se bl.a. Europadomstolens dom den 10 juli 2014 i målet *Mugenzi mot Frankrike* (52701/09), p. 44-45.

²⁷ EU-domstolens dom i mål C-257/17, p. 55.

varaktigt bosatta), utan har som syfte att tredjelandsmedborgarna som ansöker om status enligt direktivet inte ska vara en belastning för medlemsstaten.²⁸

Asylrättscentrum anser att utredningens förslag att ett oberoende tillstånd enligt artikel 15 i familjeåterföreningsdirektivet villkoras av att försörjningskravet i artikel 5 i direktivet om varaktigt bosatta uppfylls därför kan undergräva den ändamålsenliga verkan av artikel 15 i familjeåterföreningsdirektivet.

173. Ett indirekt införande av ett försörjningskrav på det sätt som utredningen föreslår har inte heller stöd i kommissionens riktlinjer på området.²⁹
174. Vi vill även ifrågasätta om rätten till ett oberoende uppehållstillstånd enligt artikel 15 i familjeåterföreningsdirektivets kan motsvara status som varaktigt bosatt, då det är svårt att förena med EU-domstolens uttalande att medlemsstaterna själva kan uppställa villkor för att utfärda ett uppehållstillstånd enligt artikel 15 i familjeåterföreningsdirektivet.³⁰ En status som varaktigt bosatt kan endast beviljas enligt de villkor som anges i direktivet om detta och är således inte något som medlemsländerna själva kan besluta om. Den föreslagna ordningen kan därför heller inte anses vara förenlig med artikel 15.4 i familjeåterföreningsdirektivet.
175. Enligt vår mening riskerar förslaget i denna del även att äventyra den ändamålsenliga verkan och syftet med artikel 15 i familjeåterföreningsdirektivet. Asylrättscentrum måste därför ifrågasätta om förslaget här är förenligt med EU-rätten.

Ändringar i lagen om svenskt medborgarskap (kapitel 9)

176. Asylrättscentrum avstyrker förslaget att välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd ska likställas med permanent uppehållstillstånd (avsnitt 9.3.3).
177. Utredningen föreslår att den utlänning som omfattas av utmönstringen, i stället för att ha permanent uppehållstillstånd, måste ha välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd för att kunna förvärva medborgarskap. Det skulle därmed införas en parallell ordning för erhållande av medborgarskap för personer som omfattas av den föreslagna utmönstringen. Asylrättscentrum ifrågasätter om en sådan ordning är rimlig. Vårt ställningstagande ändras inte av att kravet på välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd faller bort vid tio års hemvist (se s. 302 f).
178. Asylrättscentrum anser vidare att centrala villkor för beviljandet av medborgarskap, en nationell angelägenhet, inte ska göras avhängig ett begrepp som härrör från ett EU-

²⁸ Skäl 7 i direktivet om varaktigt bosatta

²⁹ Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet – Riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening, Bryssel den 3.4.2014 COM (2014) 210 final, s. 20

³⁰ EU-domstolens dom i mål C-63/23, p. 35

direktiv, och därmed kommer att bli beroende av EU-domstolens tolkning av detsamma (s. 224).

179. Vi är vidare kritiska till utredningens förslag om en ny definition av vad som utgör välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd (se ovan om familjeåterförening som omfattas av familjeåterföreningsdirektivet). Samma kritik är i huvudsak även relevant i det aktuella avsnittet.
180. Det är otydligt vad som krävs för att en utlänning efter tio års hemvist inte ska behöva ha ett permanent uppehållstillstånd för att bli medborgare. I delbetänkandet anges att kravet på välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd inte bör gälla i de fall utlänningen har ett giltigt tidsbegränsat uppehållstillstånd och har haft hemvist i Sverige sedan tio år (s. 225). Det framgår emellertid inte vilken typ av tillstånd som krävs under den tioåriga hemvisten. I den föreslagna lagtexten och författningskommentaren (s. 302 f.) anges dock bl.a. att en utlänning som har haft hemvist i Sverige sedan tio år med ett sådant tillstånd, vilket får förstås som ett varaktigt tillstånd, ska undantas från kravet på permanent uppehållstillstånd. Det är därför oklart vad som åsyftas med den föreslagna lagtexten och hur den förhåller sig till övervägandena. Det måste förtydligas och även vilken typ av prövning som ska göras.
181. Asylrättscentrum instämmer med utredningens bedömning att den europeiska konventionen om medborgarskap innebär att kravet på välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd inte kan gälla i de fall utlänningen har ett giltigt tidsbegränsat uppehållstillstånd och har haft hemvist i Sverige sedan tio år eller mer (s. 225). Asylrättscentrum anser dock att samma överväganden talar för införandet av ett dispenskrav från kravet på välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd.
182. Utredningen menar att utlänningar som bedömts sakna välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd objektivt sett får anses vistas tillfälligt i Sverige, även om de subjektivt inte sällan kan ha en avsikt att stadigt kvarstanna i landet (s. 227). Enligt Asylrättscentrum framstår det som motstridigt att som skäl mot att införa en dispensmöjlighet hänvisa till att personer som haft hemvist i Sverige under lång tid objektivt sett får anses vistas tillfälligt i Sverige. Utredningen framhåller i ett annat sammanhang att en person som under flera års tid haft en obruten och faktiskt hemvist i Sverige objektivt får anses ha en sådan samhörighet med Sverige som krävs för att kunna förvärva svenskt medborgarskap (s. 223).
183. Utredningen bedömer att svenska konventionsåtaganden, internationell sedvänja samt allmänt erkända grundsatser på medborgarskapsrättens område inte kräver införandet av en dispensmöjlighet. Vi noterar dock att finns dispensgrunder i medborgarskapslagen samt att det i betänkandet Skärpta krav för svenskt

medborgarskap (SOU 2025:1) bedöms att bestämmelsen om dispens från naturalisationsvillkoren vid särskilda skäl är ändamålsenlig och inte bör skärpas.³¹

184. Utredningens bedömning att det inte ska vara möjligt med någon form av dispens i de fall det bedöms att utlänningen inte har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd kan enligt Asylrättscentrum få orimliga konsekvenser i enskilda fall. På samma sätt som dispens kan beviljas från kravet på permanent uppehållstillstånd, borde det även vara möjligt att kunna beviljas dispens från kravet på välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd.

Detta remissvar har beretts av juristerna Anna-Pia Beier och Elias Nygren.

Datum som ovan,

Lars Olsson
Chefsjurist

³¹ SOU 2025:1 avsnitt 11.3.