

Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt

Delbetänkande av Miniminivåutredningen

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:31

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1193-0 (tryck)

ISBN 978-91-525-1194-7 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Johan Forssell

Regeringen beslutade den 2 oktober 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av det svenska regelverket för beviljande av asyl och förfarandet för prövningen av en asylansökan och lämna förslag till författningsändringar och andra åtgärder som syftar till att så långt det är rättsligt möjligt begränsa bl.a. asylsökandes rättigheter genom att anpassa regelverket till miniminivån enligt EU-rätten (dir. 2023:137). I det uppdraget ingår att ta ställning till hur möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa utlänningar. Utredningen ska också utreda under vilka förutsättningar permanenta uppehållstillstånd som har beviljats vissa utlänningar ska kunna ändras. Som särskild utredare förordnades tillförordnad rådman (numera rådman) Josephine Boswell.

Den 21 november 2024 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för utredningen som innebar en ändring av uppdraget om att anpassa det svenska regelverket till EU:s rättsliga miniminivå. I stället för uppdraget som ingick i de ursprungliga direktiven ska utredningen utreda de frågor i asylprocedurförordningen och asyl- och migrationshanteringsförordningen som har anknytning till det ursprungliga uppdraget och där det finns ett utrymme för medlemsstaterna att välja om regler ska tillämpas eller inte. Det gäller frågor om rätten till rättslig rådgivning, rättsligt bistånd och biträde samt om uppenbart ogrundade ansökningar och avvisning av asylansökan. Utredningen ska fortfarande ta ställning till hur möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa utlänningar (dir. 2024:115). Uppdraget ovan redovisas i detta delbetänkande. Utredaren ska härutöver fullfölja uppdraget om att utreda under vilka förutsättningar permanenta uppehållstillstånd som har beviljats vissa utlänningar ska kunna ändras. Det uppdraget ska redovisas senast den 2 oktober 2025.

Som sakkunniga i utredningen förordnades från och med den 30 januari 2024 kanslirådet Cecilia Unga, Justitiedepartementet och rättssakkunnige Simon Nesterud, Justitiedepartementet. Som experter i utredningen förordnades från och med samma dag den rättsliga experten Anna Carlsson, Migrationsverket, kammarrättsrådet Robert Johansson och advokaten Emelie Jörwall.

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 1 november 2023 rättsliga experten Daniel Böcker och den 1 december 2023 förvaltningsrättsfiskalen Jonas Persson.

Utredningen, som antagit namnet Miniminivåutredningen, överlämnar härmed delbetänkandet *Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt* (SOU 2025:31).

Josephine Boswell svarar som särskild utredare ensam för innehållet i betänkandet. Utredningens sakkunniga och experter har kontinuerligt getts tillfälle att kommentera texter och lämna synpunkter på förslagen.

Arbetet fortsätter i enlighet med direktiven.

Stockholm i mars 2025

Josephine Boswell

Daniel Böcker
Jonas Persson

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	21
1 Författningsförslag	29
1.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	29
1.2 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395).....	47
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.....	49
1.4 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97).....	50
2 Utredningens uppdrag och arbete	51
2.1 Utredningens uppdrag.....	51
2.2 Utredningens arbete	52
2.3 Utgångspunkter och avgränsningar	53
3 Internationella förpliktelser	55
3.1 Inledning.....	55
3.2 Genèvekonventionen och New York-protokollet.....	55
3.3 FN:s konvention mot tortyr	57
3.4 Barnkonventionen.....	57
3.5 Europakonventionen	58

3.6	Tidigare och nu gällande skyddsgrundsdirektiv	60
3.6.1	Utgångspunkter	60
3.6.2	Bedömning av ansökningar om internationellt skydd.....	61
3.6.3	Flyktingar	62
3.6.4	Alternativt skyddsbehövande.....	62
3.7	Tidigare och nu gällande asylprocedurdirektiv.....	63
3.8	EU:s migrations- och asylpakt	64
3.8.1	Inledning.....	64
3.8.2	Asylprocedurförordningen.....	65
3.8.3	Asyl- och migrationshanteringsförordningen.....	65
3.8.4	Förordningen om vidarebosättning	66
4	Uppehållstillstånd för asylsökande	67
4.1	Inledning	67
4.2	Skyddsbehövande	67
4.2.1	Flyktingar	67
4.2.2	Alternativt skyddsbehövande.....	68
4.3	Kvotflyktingar	69
4.4	Anknytning.....	70
4.5	Synnerligen ömmande omständigheter.....	71
4.6	Vissa verkställighetshinder.....	72
4.7	Arbetsstillstånd vid lagakraftvunnet avslag på asylansökan.....	73
4.8	Uppehållstillståndens längd	74
5	Avvisning av asylansökningar	75
5.1	Inledning	75
5.1.1	Tidigare och nu gällande asylprocedurdirektiv	76
5.1.2	Asylprocedurförordningen.....	79
5.1.3	Gällande nationell rätt	80

5.1.4	Kompletterande bestämmelser till artikel 38.1 i asylprocedurförordningen om avvisning av ansökan om internationellt skydd	83
6	Uppenbart ogrundade asylansökningar	87
6.1	Inledning.....	87
6.1.1	Det omarbetade asylprocedurdirektivet.....	88
6.1.2	Asylprocedurförordningen	90
6.1.3	Gällande nationell rätt	93
6.1.4	Kompletterande bestämmelser till artikel 39.4 i asylprocedurförordningen om uppenbart ogrundade ansökningar om internationellt skydd	97
7	Rättslig rådgivning, rättsligt bistånd och biträde	101
7.1	Inledning.....	101
7.2	EU-rätt	102
7.2.1	Det omarbetade asylprocedurdirektivet.....	102
7.2.2	Asylprocedurförordningen	104
7.2.3	Den omarbetade Dublinförordningen	108
7.2.4	Asyl- och migrationshanteringsförordningen	109
7.3	Gällande nationell rätt	111
7.4	Behovet av anpassningar av svensk rätt i förhållande till asylprocedurförordningen och asyl- och migrationshanteringsförordningen	117
7.5	EU:s miniminivå när det gäller kostnadsfri rättslig rådgivning, rättsligt bistånd och biträde.....	119
7.5.1	Miniminivån enligt asylprocedurförordningen....	119
7.5.2	Miniminivån enligt asyl- och migrationshanteringsförordningen	123
7.6	Utredningens förslag om kompletterande bestämmelser när det gäller tillhandahållande av rättslig rådgivning, rättsligt bistånd och biträde.....	125
7.6.1	Inledning	126

7.6.2	Kostnadsfri rättslig rådgivning ska tillhandahållas genom ett offentligt biträde.....	128
7.6.3	Möjligheten att få kostnadsfritt rättsligt biträde i samtliga skeden av asylprocessen hos Migrationsverket tas bort	134
7.6.4	Utredningens förslag i förhållande till det offentliga biträdets nuvarande roll och uppdrag...	137
7.6.5	Kostnadsfri rättslig rådgivning enligt asylprocedurförordningen	138
7.6.6	Den kostnadsfria rättsliga rådgivningen enligt asylprocedurförordningen ska begränsas i tid.....	141
7.6.7	Den kostnadsfria rättsliga rådgivningen enligt asylprocedurförordningen ska uteslutas i vissa fall.....	144
7.6.8	Kostnadsfri rättslig rådgivning i förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat	145
7.6.9	Den kostnadsfria rättsliga rådgivningen i förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat ska begränsas i tid.....	145
7.6.10	Rätt till offentligt biträde vid överklagande av beslut enligt asylprocedurförordningen.....	147
7.6.11	Det offentliga biträdets uppdrag vid överklagande av beslut enligt asylprocedurförordningen ska inte begränsas i tid.....	149
7.6.12	Vid överklagande av beslut enligt asylprocedurförordningen ska den enskilde inte ha rätt till offentligt biträde i vissa fall.....	150
7.6.13	Rätt till offentligt biträde vid överklagande av beslut om överföring	153
7.6.14	Det offentliga biträdets uppdrag vid överklagande av beslut om överföring ska inte begränsas i tid	154
7.6.15	Vid överklagande av beslut om överföring ska den enskilde inte ha rätt till offentligt biträde när överklagandet saknar rimliga utsikter till framgång	155

7.6.16	Migrationsverkets handläggning av ansökningar om förlängning av uppehållstillstånd	156
7.6.17	Migrationsverkets handläggning efter återförvisning från domstol	157
7.6.18	Avslutande kommentarer.....	159
8	Utmönstring av möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd för vissa grupper	161
8.1	Inledning.....	161
8.2	Allmänt om permanent uppehållstillstånd i svensk rätt	162
8.3	Permanent uppehållstillstånd för skyddsbehövande och vid vissa verkställighetshinder.....	164
8.4	Möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska tas bort för vissa grupper	165
8.5	Utredningens förslag om hur permanenta uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa grupper	166
8.5.1	Bestämmelserna om permanent uppehållstillstånd för skyddsbehövande m.fl. upphävs.....	166
8.5.2	Det införs bestämmelser om tidsbegränsade uppehållstillstånd för kvotflyktingar.....	167
8.5.3	Det införs bestämmelser om tidsbegränsade uppehållstillstånd för varaktigt bosatta i Sverige	171
8.5.4	Bestämmelserna om permanent uppehållstillstånd för brottsdömda utlänningar upphävs	173
8.5.5	Vissa ändringar med anledning av att systemet med spårbyte avskaffas.....	174
8.6	Vissa frågor om uppehållstillstånd på grund av anknytning	176
8.6.1	Inledning	176
8.6.2	Allmänt om uppehållstillstånd på grund av anknytning.....	176

8.6.3	Anhöriginvandring som omfattas av familjeåterföreningsdirektivet.....	179
8.6.4	Anhöriginvandring som inte omfattas av familjeåterföreningsdirektivet.....	181
8.6.5	Vidarebosatta (kvotflyktingar) och varaktigt bosatta i Sverige med tidsbegränsat uppehållstillstånd ska kunna vara anknytningsperson.....	188
8.6.6	Bestämmelserna om att beviljas eget uppehållstillstånd oberoende av anknytningspersonens tillstånd behöver inte ändras	189
8.7	Följdändringar med anledning av utmönstringen av möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd för vissa grupper	193
8.7.1	Studiehjälp och studiemedel.....	193
8.7.2	Möjligheten att upphäva ett avlägsnandebeslut ska inte utökas	194
8.7.3	Vissa författningar där begreppet permanent uppehållstillstånd förekommer	196
9	Ändringar i lagen om svenskt medborgarskap.....	201
9.1	Inledning	201
9.2	Bakgrund.....	202
9.2.1	Internationell rätt.....	202
9.2.2	Allmänt om det svenska medborgarskapet.....	204
9.2.3	Permanent uppehållstillstånd som krav för svenskt medborgarskap	209
9.2.4	Anmälan enligt nuvarande ordning.....	212
9.2.5	Naturalisation enligt nuvarande ordning.....	215
9.3	Överväganden	218
9.3.1	Utlänningar som berörs av utmönstringen av permanent uppehållstillstånd ska även fortsatt kunna förvärva svenskt medborgarskap	218
9.3.2	Permanent uppehållstillstånd ska som huvudregel fortsatt krävas för förvärv av svenskt medborgarskap	218

9.3.3	Välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd likställs med permanent uppehållstillstånd.....	221
9.3.4	Vissa frågor om hemvist m.m.	227
9.3.5	Särskilt om lagtekniska överväganden.....	230
9.3.6	Avslutande kommentarer.....	232
10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	233
10.1	Ikraftträdande	233
10.2	Övergångsbestämmelser.....	234
11	Konsekvenser.....	237
11.1	Inledning.....	237
11.2	EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden.....	238
11.2.1	Inledning	239
11.2.2	Nekad prövning av asylansökan och uppenbart ogrundade asylansökningar.....	239
11.2.3	Offentligt biträde	240
11.2.4	Utmönstring av permanent uppehållstillstånd för vissa grupper.....	240
11.2.5	Ändringar i medborgarskapslagstiftningen.....	241
11.3	Konsekvenser för enskilda	242
11.3.1	Inledning	243
11.3.2	Nekad prövning av asylansökan	244
11.3.3	Uppenbart ogrundade asylansökningar	244
11.3.4	Offentligt biträde	245
11.3.5	Utmönstring av permanent uppehållstillstånd för vissa grupper.....	246
11.3.6	Ändringar i medborgarskapslagstiftningen.....	251
11.3.7	Särskilt om konsekvenser för barn	252
11.4	Konsekvenser för staten	255
11.4.1	Inledning	256
11.4.2	Migrationsverkets verksamhet.....	257
11.4.3	Domstolarnas verksamhet	270

11.5	Konsekvenser för arbetsmarknadsintegration och etablering.....	276
11.6	Konsekvenser för jämställdheten	277
11.7	Konsekvenser för offentliga biträden.....	278
11.8	Andra konsekvenser	280
12	Författningskommentar	281
12.1	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	281
12.2	Förslaget till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)	300
12.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.....	301
	Referenser.....	305
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:137.....	317
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2024:115.....	333

Sammanfattning

Uppdraget

Inför detta delbetänkande har utredningen i huvudsak haft i uppdrag att

- analysera och ta ställning till om det enligt svensk rätt ska vara möjligt att neka prövning av en asylansökan i fler situationer än vad som följer direkt av asylprocedurförordningen.
- analysera och ta ställning till om nationella myndigheter ska beordras att förklara ogrundade asylansökningar som uppenbart ogrundade i enlighet med den möjlighet som finns enligt asylprocedurförordningen.
- analysera och ta ställning till behovet av anpassningar av svensk rätt i förhållande till bestämmelser i EU:s migrations- och asylpakt rörande rättslig rådgivning samt rättsligt bistånd och biträde.
- ta ställning till hur möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för utlänningar som beviljas uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov, vidarebosättning, synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter, på grund av vissa verkställighetshinder, arbete efter avslag på asylansökan och som varaktigt bosatta, liksom för anhöriga till dessa grupper.
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Här följer en sammanfattning av utredningens förslag, som i förekommande fall syftar till att anpassa relevanta svenska regler till EU:s rättsliga miniminivå.

Avvisning av asylansökningar

Utredningen föreslår att det införs bestämmelser i utlänningslagen som gör det möjligt att avvisa en asylansökan i samtliga de situationer som asylprocedurförordningen medger att så sker. I förhållande till nuvarande ordning innebär detta att beslutsmyndigheten ges möjlighet att avvisa en asylansökan i fler fall än vad som är möjligt i dag. Det gäller dels när en internationell brottmålsdomstol eller tribunal har tillhandahållit sökanden säker omplacering till en medlemsstat eller ett tredjeland, dels under vissa förutsättningar när sökanden är föremål för ett beslut om återvändande i enlighet med artikel 6 i det s.k. återvändandedirektivet.

Uppenbart ogrundade asylansökningar

Utredningen föreslår att det införs bestämmelser i utlänningslagen som gör det möjligt för Migrationsverket att förklara en asylansökan som uppenbart ogrundad i samtliga de situationer som asylprocedurförordningen medger det. Förutsättningarna för att verkställa ett avlägsnandebeslut utan att det har fått laga kraft regleras däremot i asylprocedurförordningen genom i huvudsak direkt tillämpliga bestämmelser. Möjligheten att förklara en asylansökan som uppenbart ogrundad kommer därför att ha begränsad betydelse för enskilda, men får antas medföra vissa positiva effekter för myndigheter och domstolar.

Rättslig rådgivning, rättsligt bistånd och biträde

Migrationsverket

Utredningen föreslår att rätten till kostnadsfri rättslig rådgivning enligt asylprocedurförordningen respektive asyl- och migrationshanteringsförordningen ska tillgodoses genom att ett offentligt biträde förordnas för sökanden. Statens kostnadsansvar ska begränsas till att avse sådan kostnadsfri rådgivning som förordningarna föreskriver. Det ska införas tidsgränser för tillhandahållandet av sådan rådgivning. Som utgångspunkt ska asylsökande ha rätt till en timmes kostnadsfri rättslig rådgivning under asylprocessen hos Migrationsverket. Om det finns skäl ska Migrationsverket kunna bevilja ersättning för ytterligare en timmes sådan rådgivning. Den nuvarande möj-

ligheten att beviljas ett offentligt biträde som bistår sökanden under alla skeden av asylprocessen hos Migrationsverket tas därmed bort. I förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat ska sökanden ha rätt till en timmes kostnadsfri rättslig rådgivning. Migrationsverket ska ges möjlighet att underlåta att förordna ett offentligt biträde i vissa situationer i enlighet med vad som medges enligt förordningarna.

Bestämmelserna om handläggning av frågor om offentligt biträde ska i huvudsak kvarstå oförändrade. Ett förordnande som offentligt biträde i asylprocessen gäller som utgångspunkt till dess att Migrationsverkets beslut fått laga kraft, men i vissa situationer ska migrationsdomstolarna avsluta förordnandet (se nedan). I förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat upphör det offentliga biträdets förordnande avseende den kostnadsfria rättsliga rådgivningen i samband med att ansvarig medlemsstat fastställs.

Domstolarna

Enligt asylprocedurförordningen respektive asyl- och migrationshanteringsförordningen är utgångspunkten att sökanden har rätt till kostnadsfritt rättsligt biträde i en eventuell överklagandeprocess. Samtidigt föreskriver förordningarna en möjlighet för medlemsstaterna att utesluta denna rätt i vissa fall. Utredningen föreslår att det i enlighet med förordningarna införs bestämmelser med innebörden att migrationsdomstolarna i vissa situationer ska underlåta att förordna ett offentligt biträde eller entlediga ett befintligt offentligt biträde. Vid överklagande av Migrationsverkets beslut enligt asylprocedurförordningen ska det inte finnas någon rätt till kostnadsfritt rättsligt biträde om det anses att överklagandet saknar rimliga utsikter till framgång eller utgör ett missbruk av förfarandet eller om sökanden redan bistås eller biträds av en rättslig rådgivare. Ett förordnande som offentligt biträde i asylprocessen gäller normalt till dess att Migrationsverkets beslut fått laga kraft, men migrationsdomstolarna ska när överklagandet har kommit in ta ställning till om det finns skäl för att avsluta förordnandet i enlighet med någon av grunderna ovan. Migrationsdomstolens beslut om att avsluta ett förordnande som offentligt biträde får inte överklagas särskilt. Om domstolen avslutar ett förordnande föreligger det inte

heller någon rätt till kostnadsfritt rättsligt biträde om sökanden fullföljer sin talan avseende asylansökan till Migrationsöverdomstolen.

Vid överklagande av Migrationsverkets beslut i förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat ska begäran om kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde ges in till och handläggas av migrationsdomstolarna. I dessa situationer ska domstolen ta ställning till om det finns skäl för att förordna ett offentligt biträde i överklagandeprocessen. Det ska inte finnas någon rätt till kostnadsfritt bistånd och biträde om överklagandet bedöms sakna rimliga utsikter till framgång. Ett överklagande av ett överföringsbeslut bör som utgångspunkt anses sakna sådana rimliga utsikter till framgång som avses. En migrationsdomstols beslut att inte förordna ett offentligt biträde i överklagandeförfarandet får inte överklagas.

Utmönstring av möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd för vissa grupper

Utredningen föreslår att det etableras en ordning med enbart tidsbegränsade uppehållstillstånd för flyktingar, alternativt skyddsbehövande, vidarebosatta (kvotflyktingar), varaktigt bosatta samt för utlänningar som beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter och vid vissa verkställighetshinder. Detta ska ske genom att bestämmelserna som reglerar möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd upphävs samt genom att det införs bestämmelser om tidsbegränsade uppehållstillstånd för utlänningar som i dag beviljas permanent uppehållstillstånd vid det första beslutstillfället, dvs. kvotflyktingar och varaktigt bosatta i Sverige. Den som beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt den föreslagna ordningen ska som regel även fortsatt kunna vara anknytningsperson om personen har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd. Vid beräkningen av den tid som kan läggas till grund för att beviljas ett permanent uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § utlänningslagen ska inte kunna beaktas sådan tid under vilken utlänningen haft ett uppehållstillstånd som spårbytare, dvs. haft uppehållstillstånd för arbete efter avslag på asylansökan.

Svenskt medborgarskap vid tidsbegränsat uppehållstillstånd

Utredningen föreslår att den som omfattas av utredningens förslag om utmönstring av möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska kunna förvärva svenskt medborgarskap om denne vid beslutstillfället bedöms ha välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd.

Övriga ändringar

Som en följd av att möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd utmönstras för vissa grupper föreslår utredningen vissa ändringar i studiestödslagen för att kvotflyktingar även fortsatt ska kunna beviljas studiestöd på samma sätt som andra skyddsbehövande.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Författningsändringarna som rör anpassningar till EU:s migrations- och asylpakt bör träda i kraft när asylprocedurförordningen respektive asyl- och migrationshanteringsförordningen ska börja att tillämpas, vilket är den 12 juni 2026 respektive den 1 juli 2026. Eftersom vissa av författningsändringarna rör båda förordningarna bör det förra ikraftträdandedatumet gälla för samtliga författningsändringar som rör anpassningar till EU:s migrations- och asylpakt. Samma ikraftträdandedatum bör gälla även för författningsändringarna som är hänförliga till förslaget om att utmönstra möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd för vissa grupper.

Utlänningslagens bestämmelser i dess äldre lydelse bör alltså gälla för asylansökningar och förfaranden som omfattas av det omarbetade asylprocedurdirektivet respektive den omarbetade Dublinförordningen. Övergångsbestämmelser föreslås även i fråga om ändringarna i lagen om svenskt medborgarskap. I övrigt föreslås inte några särskilda övergångsbestämmelser.

Konsekvenser

Utredningen bedömer att framlagda förslag är förenliga med Sveriges internationella åtaganden och regeringsformen. Genom utredningens förslag anpassas lagstiftningen avseende asylförfarandet i vissa avseenden till miniminivån enligt EU-rätten, vilket får vissa konsekvenser för de utlänningar som berörs. Kostnaderna för asylprövningen och mottagandet av asylsökande förväntas inte minska som en följd av utredningens förslag om anpassningar till asylprocedurförordningens bestämmelser om att avvisa en asylansökan respektive förklara en asylansökan som uppenbart ogrundad. Däremot bedöms statens kostnader för offentliga biträden minska som en följd av begränsningarna av rätten till offentligt biträde i asylprocessen.

Genom att möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd försvinner för vissa grupper kan antalet ärenden om förlängning av tidsbegränsade uppehållstillstånd förväntas öka något, vilket innebär ökade kostnader för staten. Utifrån den historiskt låga nivån av antalet asylsökande till Sverige är det inte möjligt att uppskatta i vilken utsträckning förslagen kan förväntas leda till ett minskat antal asylansökningar och minskad asylrelaterad anhörginvandring. Utredningens samlade förslag förväntas dock medföra att Sverige blir mindre attraktivt som asylland, vilket bör bidra till att antalet asylsökande även på sikt kommer att ligga på det som för närvarande är historiskt låga nivåer.

Det är utredningens sammantagna bedömning att förslagen totalt sett inte kommer att föranleda några kostnadsökningar för staten. Statens minskade kostnader för offentliga biträden i asylärenden bör i stället medföra att statens kostnader sammantaget minskar något som en följd av utredningens förslag. Det går emellertid inte att göra någon tillförlitlig beräkning i detta avseende eftersom det föreligger flera osäkerhetsfaktorer. Beroende på den framtida utvecklingen i vår omvärld skulle utredningens förslag kunna medföra vissa kostnadsökningar för staten som en konsekvens av det ökade antalet förlängningsärenden som utredningens förslag kan antas innebära.

Utredningens fortsatta arbete

Utredningen fortsätter nu att arbeta med det andra och sista blocket av uppdraget genom att ta ställning till under vilka förutsättningar permanenta uppehållstillstånd som har beviljats vissa utlänningar ska kunna ändras till tidsbegränsade uppehållstillstånd. Uppdraget i denna del ska redovisas i ett slutbetänkande senast den 2 oktober 2025.

Summary

Remit

Prior to this interim report, the Inquiry was tasked primarily with the following:

- analysing and taking a position on whether Swedish law allows for the possibility of refusing to examine asylum applications in more situations than those derived directly from the Asylum Procedure Regulation;
- analysing and taking a position on whether national government agencies should be authorised to declare asylum applications unfounded when this is manifestly the case in accordance with the possibility that exists under the Asylum Procedure Regulation;
- analysing and taking a position on the need for amendments to Swedish law in relation to the provisions of the EU Pact on Migration and Asylum concerning legal advice and legal assistance and representation;
- taking a position on how the possibility of granting permanent residence permits should be phased out for aliens who were granted residence permits based on need for protection, resettlement and exceptionally or particularly distressing circumstances, due to impediments to enforcement, work following a failed asylum application and as long-term resident, and for relatives of individuals belonging to these groups; and
- presenting necessary legislative proposals.

Below is a summary of the Inquiry's proposals aimed at amending relevant Swedish regulations to meet the minimum level required under EU law.

Rejection of asylum applications

The Inquiry proposes introducing provisions in the Aliens Act that make it possible to reject an asylum application in all situations where this is allowed under the Asylum Procedure Regulation. In relation to the current system, this means that the decision-making government agency would be given the possibility to reject an asylum application in more cases than is currently possible. This applies partly when an international criminal court or tribunal has granted applicants safe transfer to a Member State or a third country, and partly under certain conditions when an applicant is the subject of a return decision in accordance with Article 6 of the Return Directive.

Manifestly unfounded asylum applications

The Inquiry proposes introducing provisions in the Aliens Act that make it possible for the Swedish Migration Agency to declare an asylum application manifestly unfounded in all situations permitted under the Asylum Procedure Regulation. The conditions for enforcing a removal order without it having become final, however, are regulated in the Asylum Procedure Regulation by primarily directly applicable provisions. The possibility to declare an asylum application as manifestly unfounded would therefore have limited significance for individuals, but could be expected to entail certain positive effects for government agencies and courts.

Legal counselling and legal assistance and representation

The Swedish Migration Agency

The Inquiry proposes that the right to legal counselling shall be free of charge in accordance with the Asylum Procedure Regulation and the Regulation on Asylum and Migration Management and to be fulfilled by appointing a public counsel for an applicant. The State's responsibility for costs should be limited to the free-of-charge counselling prescribed by the Regulations. The provision of such counselling should be time-barred. As a basic premise, asylum seekers should have the right to one hour of legal counselling free of charge during the asylum process at the Swedish Migration Agency. If there

are grounds for doing so, the Agency should be able to approve compensation for an additional hour of counselling. In that connection, the current possibility to be assigned a public counsel who assists an applicant during all stages of the asylum process with the Agency would be removed. In the procedure for determining the Member State responsible, an applicant should have the right to one hour of legal counselling free of charge. The Agency should be given the possibility to refrain from appointing a public counsel in certain situations in accordance with what is permitted under the Regulations.

The provisions on handling matters concerning public counsel should essentially remain unchanged. As a basic premise, the appointment of a public counsel in an asylum process applies until the Swedish Migration Agency's decision has become final. However, in certain situations the migration courts should terminate the appointment (see below). In the procedure for determining the Member State responsible, a public counsel's appointment with respect to legal counselling free of charge ceases once a Member State has been determined as responsible.

The courts

According to the Asylum Procedure Regulation and the Regulation on Asylum and Migration Management, an applicant has the right to legal representation free of charge in potential appeals proceedings. At the same time, the Regulations prescribe a possibility for the Member States to deny this right in certain cases. The Inquiry proposes introducing provisions in accordance with the Regulations that enable the migration courts to refrain from appointing a public counsel or dismiss a public counsel in certain situations. In an appeal of the Swedish Migration Agency's decision in accordance with the Asylum Procedure Regulation, an applicant should not have a right to legal counsel free of charge if it is considered that the appeal has no tangible prospects of success or is abusive, or the applicant is already being assisted or represented by a legal adviser. An appointment of a public counsel in the asylum process normally applies until the Agency's decision becomes final. However, when migration courts receive an appeal, they should decide whether there are grounds to terminate the procedure for any of the reasons outlined above.

A migration court's decision to terminate an appointment of a public counsel should not be separately appealable. Moreover, if the court terminates an appointment, the applicant does not have a right to legal counsel free of charge if they assert their claim concerning an asylum application to the Migration Court of Appeal.

In an appeal of the Swedish Migration Agency's decision in the procedure for determining the Member State responsible, a request for legal assistance and representation should be submitted to and handled by the migration courts. In these situations, the court should decide whether there are grounds for appointing a public counsel in the appeals proceedings. An applicant should not have a right to free legal assistance and representation if the appeal is considered to have no tangible prospect of success. As a basic principle, an appeal of a transfer decision should be considered to have no tangible prospect of success. A migration court's decision to not appoint a public counsel in appeals proceedings cannot be appealed.

Phasing out the possibility of granting permanent residence permits for certain groups

The Inquiry proposes establishing an arrangement with only temporary residence permits for refugees or persons eligible for subsidiary protection, resettlement (quota refugees), long-term residents and aliens who were granted residence permits based on exceptionally distressing circumstances and in cases of certain impediments to enforcement. This should be carried out by repealing provisions regulating the possibility to be granted a permanent residence permit and introducing provisions on temporary residence permits for aliens who are currently granted permanent residence permits at the time of the initial decision, i.e. quota refugees and long-term residents of Sweden. Those who are granted a temporary residence permit in accordance with the proposed arrangement should normally also be able to be a sponsor if they have reasonable prospects of obtaining the right of permanent residence. The duration of time that can serve as a basis for granting a permanent residence permit in accordance with Chapter 5, Article 5 of the Aliens Act should not include time during which an alien has had a residence permit as a "change of track", i.e. had a residence permit for work following a failed asylum application.

Swedish citizenship for temporary residence permit holders

The Inquiry proposes that those covered by the proposals on phasing out the possibility of being granted a permanent residence permit should be able to obtain Swedish citizenship if they have reasonable prospects of obtaining the right of permanent residence.

Other amendments

As a consequence of the possibility to be granted a permanent residence permit being phased out for certain groups, the Inquiry proposes certain amendments to the Student Finance Act so that quota refugees can continue to be granted student finance in the same manner as others in need of protection.

Entry into force and transitional provisions

The legislative amendments concerning adjustments to the EU Pact on Migration and Asylum should enter into force when the Asylum Procedure Regulation and the Regulation on Asylum and Migration Management begin to apply, which is on 12 June 2026 and 1 July 2026 respectively. Since some of the legislative amendments have legal basis in both regulations, the former date of entry into force should apply for all the amendments concerning adjustments to the EU Pact on Migration and Asylum. The same date of entry into force should also apply for legislative amendments based on the proposal to phase out the possibility of being granted a permanent residence permit for certain groups.

The provisions of the Aliens Act in its former wording generally apply for asylum applications and procedures that are covered by the recast Asylum Procedures Directive and the recast Dublin Regulation. Transitional provisions are also proposed with respect to the amendments to the Citizenship Act. No additional specific transitional provisions are proposed.

Impact

The Inquiry finds that the proposals above are compatible with Sweden's international commitments and the Instrument of Government. Through the Inquiry's proposals, the legislation would be adapted as regards some aspects of asylum proceedings to the minimum level under EU law, which would entail certain consequences for the aliens concerned. The costs for examining asylum cases and reception of applicants for asylum are not expected to decrease as a result of the Inquiry's proposals on adaptations to the provisions of the Asylum Procedure Regulation on dismissing an asylum application and declaring an asylum application as manifestly unfounded. However, the State's costs for public counsel can be expected to decrease as a result of the limitations on the right to public counsel in the asylum process.

Through elimination of the possibility to be granted a permanent residence permit for certain groups, the number of cases concerning extension of temporary residence permits could be expected to increase somewhat, which would entail increased costs for the State. Based on the historically low number of asylum seekers coming to Sweden, it is not possible to estimate the extent to which the proposals can be expected to result in a reduced number of asylum applications and reduced asylum-related family member immigration. Taken together, however, the Inquiry's proposals can be expected to make Sweden less attractive as a country of asylum, which should contribute to the number of asylum seekers also remaining at historically low levels.

The Inquiry's overall assessment is that the proposals would not result in any cost increases for the State. The State's reduced costs for public counsel in asylum cases should instead lead to the State's total costs decreasing somewhat as a result of the Inquiry's proposals. How, it is not possible to reliably estimate in this respect due to a number of uncertainty factors. Depending on future international developments, the Inquiry's proposals could entail certain cost increases for the State as a consequence of the increased number of extension cases that can be assumed to arise due to the Inquiry's proposals.

Further work of the Inquiry

The Inquiry continues to work on the second and final part of the remit by taking a position on the conditions under which it should be possible to change permanent residence permits that have been granted to certain aliens to temporary residence permits. The Inquiry will submit its final report on this part of the remit by 2 October 2025.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)

dels att 1 kap. 9 §, 2 kap. 8 c §, 5 kap. 1 a, 1 b, 2, 2 b, 3, 3 a, 3 g, 5, 6, 8 och 18 §§, 6 kap. 1 §, 12 kap. 16 c och 18 a §§, 14 kap. 8 §, 16 kap. 9 § och 18 kap. 1 och 1 a §§ ska ha följande lydelse.

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 1 kap. 4 h §, 5 kap. 1 d § samt 18 kap. 1 b §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

4 h §

Med asylprocedurförordningen avses i denna lag Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU.

9 §¹

Det som föreskrivs om avvisning och utvisning i denna lag gäller i tillämpliga delar också för beslut om överföring enligt Europaparlamentets och rådets förordning

Det som föreskrivs om avvisning och utvisning i denna lag gäller i tillämpliga delar också för beslut om överföring enligt Europaparlamentets och rådets förordning

¹ Senaste lydelse 2014:792.

(EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning (Dublinförordningen). (EU) 2024/1351 av den 14 maj 2024 om asyl- och migrationshantering, om ändring av förordningarna (EU) 2021/1147 och (EU) 2021/1060 och om upphävande av förordning (EU) nr 604/2013 (asyl- och migrationshanteringsförordningen).

2 kap.

8 c §²

Kravet på arbetstillstånd enligt 7 § gäller inte för en utlänning som

1. är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge,
2. har uppehållsrätt, *eller*
3. har permanent uppehållstillstånd.

2. har uppehållsrätt,
3. har permanent uppehållstillstånd, *eller*

4. *har ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller, oavsett medborgarskap, make eller sambo till en sådan utlänning samt deras barn som är under 21 år eller beroende av dem för sin försörjning.*

5 kap.

1 a §³

Ett uppehållstillstånd som beviljas en flykting enligt 1 § ska vara tidsbegränsat och gälla i tre år. Varje nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd som därefter beviljas ska gälla i två år.

Ett uppehållstillstånd som beviljas en alternativt skyddsbehövande enligt 1 § ska vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader. Varje nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd som därefter beviljas ska gälla i två år.

En ansökan om permanent uppehållstillstånd ska, när giltighetstiden för ett uppehållstillstånd löper ut, beviljas om flyktingen eller den alternativt skyddsbehövande har haft

² Senaste lydelse 2014:198.

³ Senaste lydelse 2021:765.

tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år och förutsättningarna för uppehållstillstånd enligt 1 § och de särskilda kraven i 7 § är uppfyllda.

Första–tredje styckena gäller inte om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får dock inte vara kortare än ett år.

Om en utlänning som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas statusförklaring efter ansökan enligt 4 kap. 3 c §, ska uppehållstillståndets giltighetstid omprövas och bestämmas i enlighet med vad som föreskrivs i första, andra och fjärde styckena.

Första och andra styckena gäller inte om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får dock inte vara kortare än ett år.

Om en utlänning som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas statusförklaring efter ansökan enligt 4 kap. 3 c §, ska uppehållstillståndets giltighetstid omprövas och bestämmas i enlighet med vad som föreskrivs i första–tredje styckena.

1 b §⁴

En asylansökan får avvisas om sökanden

1. i en annan EU-stat har förklarats vara flykting eller alternativt skyddsbehövande,

2. i ett land som inte är en EU-stat har förklarats vara flykting eller har motsvarande skydd, om sökanden kommer att släppas in i det landet och där är skyddad mot förföljelse och mot att sändas vidare till ett annat land där han eller hon riskerar förföljelse, eller

3. kan sändas till ett land där han eller hon

– inte riskerar att utsättas för förföljelse,

En asylansökan får avvisas i de situationer som räknas upp i artikel 38.1 i asylprocedurförordningen.

⁴ Senaste lydelse 2014:792.

– inte riskerar att utsättas för dödsstraff, kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,

– är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han eller hon inte har motsvarande skydd,

– har möjlighet att ansöka om skydd som flykting, och

– har en sådan anknytning till det aktuella landet att det är rimligt för honom eller henne att resa dit.

I fall som avses i första stycket 3 får dock ansökan inte avvisas om

1. sökanden har en make, ett barn eller en förälder som är bosatt i Sverige och sökanden inte har en lika nära familjeanknytning till det land dit verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kan ske, eller

2. sökanden på grund av tidigare långvarig vistelse i Sverige med uppehållstillstånd eller uppehållsrätt har fått särskild anknytning hit och saknar sådan anknytning eller anknytning genom anhöriga i det land dit verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kan ske.

1 d §

Migrationsverket får förklara en ogrundad asylansökan som uppenbart ogrundad i de situationer som räknas upp i artikel 42.1 och 42.3 i asylprocedurförordningen.

2 §⁵

En utlänning som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning) ska beviljas ett *permanent* uppehållstillstånd.

En utlänning som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning) ska beviljas ett *tidsbegränsat* uppehållstillstånd *som ska gälla i tre år för en flykting och tretton månader för en alternativt skyddsbehövande.*

Första stycket gäller inte om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får dock inte vara kortare än ett år.

2 b §⁶

Permanent uppehållstillstånd skall ges till den som beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

Den som beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige *ska beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som ska gälla i fem år. Varje nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd som därefter beviljas ska gälla i fem år.*

3 §⁷

Upphållstillstånd ska, om inte annat följer av 17–17 b §§, ges till

1. en utlänning som är make eller sambo till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige

2. ett utländskt barn som är ogift och

a) har en förälder som är bosatt i eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, eller

b) har en förälder som är gift eller sambo med någon som är bosatt i eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige,

⁵ Senaste lydelse 2021:765.

⁶ Senaste lydelse 2014:198.

⁷ Senaste lydelse 2023:652.

3. ett utländskt barn som är ogift och som har adopterats eller som avses bli adopterat av någon som vid tidpunkten för adoptionsbeslutet var och fortfarande är bosatt i eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om barnet inte omfattas av 2 och om adoptionsbeslutet

- har meddelats eller avses komma att meddelas av svensk domstol,
- gäller i Sverige enligt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner, eller
- gäller i Sverige enligt lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer,

4. en utlänning som är förälder till ett ogift utländskt barn som är flykting eller alternativt skyddsbehövande, om barnet vid ankomsten till Sverige var skilt från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller om barnet lämnats ensamt efter ankomsten, och

5. en utlänning som är förälder till ett ogift utländskt barn som är flykting eller alternativt skyddsbehövande, eller en annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, om utlänningen befinner sig i Sverige och beslutet om hans eller hennes asylansökan fattas i samband med beslutet om barnets asylansökan.

När en ansökan om uppehållstillstånd grundas på ett beslut om adoption som har meddelats av svensk domstol, ska den anknytning som har uppkommit genom beslutet godtas i ärendet om uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd enligt första stycket 1 och 2 ska även beviljas om den person som utlänningen åberopar anknytning till (anknytningspersonen) har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § och har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd enligt första stycket 1 och 2 ska även beviljas om den person som utlänningen åberopar anknytning till (anknytningspersonen) *har ställning som varaktigt bosatt i Sverige* eller har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1, 2 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § och har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd.

3 a §⁸

Uppehållstillstånd får, om inte annat anges i 17 § andra stycket, ges till

1. en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som

a) är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om förhållandet framstår som seriöst och inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges, eller

b) har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § och som har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd, om förhållandet framstår som seriöst och har etablerats redan i hemlandet och inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges,

b) *har ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller* har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1, 2 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § och som har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd, om förhållandet framstår som seriöst och har etablerats redan i hemlandet och inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges,

2. en utlänning som på något annat sätt än som avses i 3 § eller i denna paragraf är nära anhörig till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige eller som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § och som har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd, om han eller hon har ingått i samma hushåll som den personen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet,

2. en utlänning som på något annat sätt än som avses i 3 § eller i denna paragraf är nära anhörig till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige eller som *har ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller* har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1, 2 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § och som har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd, om han eller hon har ingått i samma hushåll som den personen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet,

⁸ Senaste lydelse 2023:652.

3. en utlänning som är förälder till och vårdnadshavare för samt sammanbor med ett barn som är bosatt i Sverige,
4. en utlänning som ska utöva umgänge, som inte är av begränsad omfattning, med ett barn som är bosatt i Sverige, och
5. en utlänning som har svenskt ursprung eller som under lång tid har vistats i Sverige med uppehållstillstånd.

Om en utlänning har getts uppehållstillstånd enligt första stycket 1 ska uppehållstillstånd för samma tid också ges till utlänningens ogifta barn.

När det finns synnerliga skäl får uppehållstillstånd också i andra fall än som avses i första och andra styckena beviljas en utlänning som

1. är adopterad i Sverige i vuxen ålder,
2. är anhörig till en utlänning som är flykting eller alternativt skyddsbehövande, eller
3. på annat sätt har särskild anknytning till Sverige.

Upphållstillstånd enligt första stycket 1 a, 3 och 4 och tredje stycket 2 ska inte beviljas om anknytningspersonen har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 §.

Upphållstillstånd enligt första stycket 1 a, 3 och 4 och tredje stycket 2 ska inte beviljas om anknytningspersonen *har ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller* har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1, 2 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 §.

3 g §⁹

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 3 eller 3 a § på grund av anknytning till en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § ska vara tidsbegränsat och gälla för samma tid som uppehållstillståndet för anknytningspersonen.

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 3 eller 3 a § på grund av anknytning till någon som är bosatt eller har beviljats uppehålls-

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 3 eller 3 a § på grund av anknytning till en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1, 2 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § ska vara tidsbegränsat och gälla för samma tid som uppehållstillståndet för anknytningspersonen.

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 3 eller 3 a § på grund av anknytning till någon som *har ställning som varaktigt bosatt i*

⁹ Senaste lydelse 2021:765.

tillstånd för bosättning i Sverige, eller som beviljas i andra fall enligt 3 a § första eller tredje stycket, ska vara tidsbegränsat och gälla i två år.

Sverige, eller är bosatt eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, eller som beviljas i andra fall enligt 3 a § första eller tredje stycket, ska vara tidsbegränsat och gälla i två år.

Om ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas enligt 3 eller 3 a § ska det gälla i två år. Upphållstillståndet får dock inte gälla för längre tid än uppehållstillståndet för anknytningspersonen. En utlänning som med stöd av 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas ett nytt uppehållstillstånd på den grunden endast om förhållandet består.

En ansökan om permanent uppehållstillstånd får, när giltighetstiden för ett uppehållstillstånd löper ut, beviljas om en utlänning har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år och förutsättningarna för uppehållstillstånd enligt 3 eller 3 a § och de särskilda kraven i 7 § är uppfyllda.

Fjärde stycket gäller inte de fall som avses i första stycket eller när uppehållstillstånd enligt andra stycket beviljas på grund av anknytning till någon som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

5 §¹⁰

Ett permanent uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som i sammanlagt fyra år under de senaste sju åren har haft

1. uppehållstillstånd för arbete eller ett av Sverige utfärdat EU-blåkort, ICT-tillstånd, ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse eller tillstånd för säsongarbete, eller

2. uppehållstillstånd för studier som avser utbildning på forskarnivå.

Ett permanent uppehållstillstånd får även beviljas en utlänning som sedan minst två år har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för näringsverksamhet, om verksamheten är etablerad.

Upphållstillstånd får beviljas en utlänning som har sin försörjning ordnad på annat sätt än genom anställning.

¹⁰ Senaste lydelse 2022:303.

I 7 och 8 §§ finns bestämmelser om särskilda krav för permanent uppehållstillstånd.

Vid beräkningen enligt första stycket räknas inte tid under vilken utlänningen har haft uppehållstillstånd enligt den upphävda bestämmelsen i 15 a §.

6 §¹¹

Om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen ska utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet särskilt beaktas.

Barn får beviljas uppehållstillstånd enligt första stycket även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer.

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt första stycket ska vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader. Varje nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd som därefter beviljas ska gälla i två år. *En ansökan om permanent uppehållstillstånd får, när giltighetstiden för ett uppehållstillstånd löper ut, beviljas om utlänningen har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år och förutsättningarna för uppehållstillstånd med stöd av första stycket och de särskilda kraven i 7 § är uppfyllda.*

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt första stycket ska vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader. Varje nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd som därefter beviljas ska gälla i två år.

¹¹ Senaste lydelse 2023:652.

8 §¹²

Kravet i 7 § 1 gäller inte om

1. utlänningen är ett barn,
2. utlänningen har rätt att uppbära inkomstgrundad ålderspension, garantipension eller äldreförsörjningsstöd enligt socialförsäkringsbalken, eller
3. det finns särskilda skäl.

Kravet i 7 § 2 gäller inte om utlänningen är under 15 år.

Kraven i 7 § gäller inte *en utlänning som ska beviljas permanent uppehållstillstånd med stöd av 2, 2 b eller 2 c §* eller när en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska göras av någon annan än utlänningen.

Kraven i 7 § gäller inte när en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska göras av någon annan än utlänningen.

18 §¹³

En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan.

Första stycket gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller alternativt skyddsbehövande enligt 1 § eller kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 §,
2. utlänningen med stöd av 6 § bör beviljas uppehållstillstånd här,
3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats en utlänning med stöd av 3 eller 3 a §,
4. utlänningen kan beviljas eller har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd här med stöd av 15 §,
5. utlänningen enligt 3 § första stycket 1–4, 3 a § första stycket 1–4 eller andra stycket har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och det inte skäligen kan krävas att utlänningen reser till ett annat land för att ge in ansökan där,
6. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd med stöd av 3 § första stycket 5,
7. utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd enligt 15 a eller 15 d §,

¹² Senaste lydelse 2021:765.

¹³ Senaste lydelse 2024:693.

8. följande villkor är uppfyllda:

a) utlänningen ansöker om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, för arbete som har beviljats enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller enligt 15 a §, eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a §,

b) utlänningen har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete som har beviljats enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket och ansöker om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a § eller tvärtom inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet och förutsättningarna för det tillståndet varit uppfyllda, eller

c) en ansökan avser ett uppehållstillstånd som familjemedlem till en utlänning som avses i a eller b, om ansökan ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet som familjemedlem och utlänningen beviljas uppehållstillstånd enligt de bestämmelser som anges där,

9. utlänningen har ett uppehållstillstånd enligt 10 § eller 5 b kap. 3 § och antingen slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning eller har ett uppehållstillstånd enligt 5 b kap. 1, 2, 4, 7 eller 8 §,

10. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd enligt 2 a eller 2 d §, eller

10. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd enligt 2 a, 2 b eller 2 d §, eller

11. det annars finns synnerliga skäl.

Första stycket gäller inte heller om utlänningen har beviljats en visering för att besöka en arbetsgivare i Sverige eller är undantagen från kravet på visering om han eller hon ansöker om ett uppehållstillstånd för arbete inom ett slag av arbete där det råder stor efterfrågan på arbetskraft. En ytterligare förutsättning är att arbetsgivaren skulle förorsakas olägenheter om utlänningen måste resa till ett annat land för att ge in ansökan där eller att det annars finns särskilda skäl.

Första stycket gäller inte heller en utlänning som har beviljats ett uppehållstillstånd enligt 9 §, om ansökan avser ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a § och ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet.

Vid skälighetsbedömningen enligt andra stycket 5 ska konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder särskilt beaktas, om det står klart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige.

I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har fått laga kraft gäller föreskrifterna i 15 a och 20 §§ samt 12 kap. 16 b, 16 c och 18–20 §§.

I 7 § lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå föreskrivs ytterligare undantag från första stycket under perioden 20 juli 2021–19 januari 2025.

6 kap.

1 §¹⁴

Arbetstillstånd ska ges för viss tid. Det får avse ett visst slag av arbete och förenas med de övriga villkor som behövs.

Att en utlänning som har permanent uppehållstillstånd inte behöver ha arbetstillstånd framgår av 2 kap. 8 c § 3.

Att en utlänning som har permanent uppehållstillstånd *eller har ställning som varaktigt bosatt i Sverige och dennes familjemedlemmar* inte behöver ha arbetstillstånd framgår av 2 kap. 8 c § 3 och 4.

12 kap.

16 c §¹⁵

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 16 b § ska vara tidsbegränsat. Utvisningsbeslutet får inte verkställas medan ett tidsbegränsat tillstånd gäller.

Om ett utvisningsbeslut upphävs enligt 16 d §, får utlänningen beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Detta gäller dock endast om utlänningen efter det att utvisningsbeslutet vann laga kraft har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd i sammanlagt minst fem år.

I 5 kap. 7 och 8 §§ finns bestämmelser om särskilda krav för permanent uppehållstillstånd.

¹⁴ Senaste lydelse 2014:198.

¹⁵ Senaste lydelse 2021:765.

18 a §¹⁶

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 18 § första stycket för att det finns ett hinder mot verkställighet enligt 2 § ska vara tidsbegränsat och gälla i tre år om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får dock inte vara kortare än ett år. Ett uppehållstillstånd som i andra fall beviljas enligt 18 § första stycket ska gälla i längst tretton månader.

Varje nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd som därefter beviljas ska gälla i ett år.

En ansökan om permanent uppehållstillstånd får, när giltighetstiden för ett uppehållstillstånd löper ut, beviljas om utlämningen har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år och hindret mot verkställighet enligt 18 § första stycket är bestående och de särskilda kraven i 5 kap. 7 § är uppfyllda.

14 kap.

8 §¹⁷

Beslut av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Migrationsverket enligt denna lag får överklagas särskilt, och då i samma ordning som det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, när myndighetens beslut avser

1. fråga om offentligt biträde, eller
2. ersättning i ett ärende som handläggs enligt denna lag.

Första stycket gäller även Polismyndighetens, Säkerhetspolisens eller Migrationsverkets beslut om avvisande av ombud eller biträde eller om jäv.

Beslut av Regeringskansliet i frågor enligt första och andra styckena får överklagas till en migrationsdomstol.

Första stycket gäller inte Migrationsverkets beslut enligt 18 kap. 1 a § eller 1 b §.

¹⁶ Senaste lydelse 2021:765.

¹⁷ Senaste lydelse 2018:822.

16 kap.**9 §¹⁸**

En migrationsdomstols beslut överklagas till Migrationsöverdomstolen. En migrationsdomstols beslut i mål om avvisning som i första instans prövats av Polismyndigheten får dock inte överklagas i andra fall än de som avses i 14 kap. 2 § andra meningen.

En migrationsdomstols beslut om förvar i annat fall än efter överklagande i förvarsfrågan får överklagas särskilt till Migrationsöverdomstolen.

En migrationsdomstols beslut att entlediga ett offentligt biträde som förordnats enligt 18 kap. 1 a § får inte överklagas. Detsamma gäller en migrationsdomstols beslut att inte förordna ett offentligt biträde enligt 18 kap. 1 a § fjärde stycket eller 1 b § tredje stycket.

Migrationsöverdomstolens beslut får inte överklagas.

18 kap.**1 §¹⁹**

Offentligt biträde ska förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas, i mål och ärenden om

1. avvisning, dock inte hos Polismyndigheten om inte utlänningen enligt 10 kap. 1 eller 2 § hållits i förvar sedan mer än tre dagar,

2. utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 11 § andra stycket,

3. verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag, om beslut om inhibition meddelats av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen *eller om ny prövning beviljats,*

3. verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag, om beslut om inhibition meddelats av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen,

4. verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag, dock endast när det gäller fråga om förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 § och utlänningen hållits i förvar sedan mer än tre dagar, och

5. hemsändande enligt 23 kap. 2 §.

¹⁸ Senaste lydelse 2015:91.

¹⁹ Senaste lydelse 2021:765.

Offentligt biträde ska alltid förordnas i mål och ärenden enligt första stycket 1 och 2 för barn som har ansökt om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 §, om barnet saknar vårdnadshavare här i landet. Offentligt biträde ska också förordnas för ett barn som saknar vårdnadshavare här i landet om ny prövning har beviljats barnet.

Offentligt biträde ska alltid förordnas för barn som hålls i förvar enligt 10 kap. 2 §, om barnet saknar vårdnadshavare här i landet.

I mål och ärenden enligt asyl-procedurförordningen eller asyl- och migrationshanteringsförordningen gäller i stället vad som är föreskrivet i 1 a § respektive 1 b §.

1 a §²⁰

I mål som rör överklagande av Migrationsverkets beslut i fråga om statusförklaring och beslut att inte bevilja ny prövning ska på utlänningsens begäran offentligt biträde förordnas om utlännen befinner sig i Sverige och det inte är uppenbart att överklagandet inte kommer att bifallas.

Offentligt biträde ska alltid förordnas i mål enligt första stycket för barn som befinner sig i Sverige och som saknar vårdnadshavare här i landet.

Med undantag för de situationer som räknas upp i artikel 16.3 i asyl-procedurförordningen, ska offentligt biträde förordnas för den som har rätt till kostnadsfri rättslig rådgivning enligt artikel 16.2 i förordningen.

Den som har lämnat rådgivning enligt första stycket har rätt till ersättning av allmänna medel för sammanlagt högst en timmes rådgivning. Om det finns skäl till det får ersättning medges för sammanlagt högst två timmars rådgivning.

²⁰ Senaste lydelse 2016:1243.

Vid överklagande av beslut enligt förordningen ska en migrationsdomstol entlediga det offentliga biträdet i de situationer som räknas upp i artikel 17.2 b och d i förordningen.

Om offentligt biträde inte förordnas enligt första stycket ska en migrationsdomstol, när det gäller överklagande av beslut enligt förordningen, förordna offentligt biträde för den som åtgärden avser. Detta gäller inte i de situationer som räknas upp i artikel 17.2 b och d i förordningen.

I fråga om förfarandet för inlämning och behandling av begäran om tillhandahållande av kostnadsfri rättslig rådgivning samt kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde gäller vad som är föreskrivet i lagen (1996:1620) om offentligt biträde.

1 b §

Offentligt biträde ska förordnas för den som har rätt till kostnadsfri rättslig rådgivning enligt artikel 21.6 i asyl- och migrationshinderingsförordningen.

Den som har lämnat rådgivning enligt första stycket har rätt till ersättning av allmänna medel för sammanlagt högst en timmes rådgivning.

Vid överklagande av beslut enligt förordningen ska en migrationsdomstol förordna offentligt biträde för den som åtgärden avser, med undantag för när överklagandet an-

ses sakna rimliga utsikter till framgång.

I fråga om förfarandet för inlämning och behandling av begäran om tillhandahållande av kostnadsfri rättslig rådgivning samt kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde gäller vad som är föreskrivet i lagen (1996:1620) om offentligt biträde.

-
1. Denna lag träder i kraft den 12 juni 2026.
 2. Äldre bestämmelser ska gälla för asylansökningar och förfaranden på vilka asylprocedurdirektivet respektive Dublinförordningen är tillämplig i enlighet med artikel 79.3 i asylprocedurförordningen respektive artikel 84 i asyl- och migrationshanteringsförordningen.

1.2 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 4 § och 3 kap. 4 § studiestödslagen (1999:1395) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

4 §¹

Studiehjälp får lämnas till studerande som är svenska medborgare. Studiehjälp får också lämnas till studerande som inte är svenska medborgare, om de studerande

1. är bosatta i Sverige och har permanent uppehållstillstånd här, och
2. har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning här.

Kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 gäller inte för personer som har fått en varaktig anknytning till Sverige och som är

1. utländska medborgare med uppehållsrätt enligt 3 a kap. 3 eller 4 § utlänningslagen (2005:716),
2. schweiziska medborgare med uppehållstillstånd, eller
3. familjemedlemmar till schweiziska medborgare som avses i 2 och själva har uppehållstillstånd.

Studiehjälp får lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 inte är uppfyllt, om den studerande har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1, 3, 3 a eller 6 § eller 12 kap. 18 § första stycket 1 utlänningslagen eller med stöd av lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå eller om det finns särskilda skäl.

Studiehjälp får lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 inte är uppfyllt, om den studerande har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1, 2, 3, 3 a eller 6 § eller 12 kap. 18 § första stycket 1 utlänningslagen eller med stöd av lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå eller om det finns särskilda skäl.

I 1 kap. 4–7 §§ finns bestämmelser om att vissa utländska medborgare ska jämföras med svenska medborgare.

¹ Senaste lydelse 2021:770.

3 kap.**4 §²**

Studiemedel får lämnas till studerande som är svenska medborgare.
Studiemedel får också lämnas till studerande som inte är svenska medborgare, om de studerande

1. är bosatta i Sverige och har permanent uppehållstillstånd här, och
2. har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning här.

Kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 gäller inte för personer som har en varaktig anknytning till Sverige och som är

1. utländska medborgare med uppehållsrätt enligt 3 a kap. 3 eller 4 § utlänningslagen (2005:716),
2. schweiziska medborgare med uppehållstillstånd, eller
3. familjemedlemmar till schweiziska medborgare som avses i 2 och själva har uppehållstillstånd.

Studiemedel får lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 inte är uppfyllt, om den studerande har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1, 3, 3 a eller 6 § eller 12 kap. 18 § första stycket 1 utlänningslagen eller med stöd av lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå eller om det finns särskilda skäl.

Studiemedel får lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 inte är uppfyllt, om den studerande har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1, 2, 3, 3 a eller 6 § eller 12 kap. 18 § första stycket 1 utlänningslagen eller med stöd av lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå eller om det finns särskilda skäl.

I 1 kap. 4–6 §§ finns bestämmelser om att vissa utländska medborgare ska jämföras med svenska medborgare.

Denna lag träder i kraft den 12 juni 2026.

² Senaste lydelse 2021:770.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap att 20 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 §¹

Det som föreskrivs i denna lag om krav på permanent uppehållstillstånd gäller inte för den som är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge.

Det som föreskrivs i denna lag om krav på permanent uppehållstillstånd gäller inte för den som är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge. *Detsamma gäller för de utlänningar som har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1, 2 b, 3, 3 a eller 6 § eller 12 kap. 18 § utlänningslagen (2005:716) och har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd, eller har haft hemvist i Sverige sedan tio år med sådant tillstånd.*

I fråga om medborgare i övriga länder inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och sådana familjemedlemmar som avses i 3 a kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) ska vid tillämpningen av denna lag uppehållsrätt likställas med ett permanent uppehållstillstånd. Detsamma gäller för de utlänningar som har beviljats uppehållsstatus i Sverige enligt avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen (EUT L 29, 31.1.2020, s. 7).

-
1. Denna lag träder i kraft den 12 juni 2026.
 2. Äldre föreskrifter gäller för ärenden som har inletts före ikraftträdandet.
 3. Äldre föreskrifter gäller vid överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse 2020:940.

1.4 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 1 § utlänningsförordningen (2006:97) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §¹

En utlänning som har permanent uppehållstillstånd eller som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716) behöver inte ha pass vid vistelse i Sverige.

Detsamma gäller för en utlänning som kan beviljas eller har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 eller 6 § utlänningslagen.

Detsamma gäller för en utlänning som kan beviljas eller har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1, 2 eller 6 § utlänningslagen.

Kravet på pass vid vistelse i Sverige gäller inte heller för en utlänning som kan beviljas eller har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § eller 12 kap. 16 b eller 18 § utlänningslagen om han eller hon inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att inom rimlig tid skaffa en sådan handling.

En utlänning under sexton år behöver inte ha eget pass för inresa eller vistelse i Sverige, om han eller hon följer med en vuxen person vars pass innehåller de uppgifter som behövs för att fastställa barnets identitet.

Denna förordning träder i kraft den 12 juni 2026.

¹ Senaste lydelse 2021:813.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 2 oktober 2023 att tillsätta en särskild utredare vars uppdrag framgår av kommittédirektiven dir. 2023:137, se bilaga 1. Det övergripande uppdraget var att göra en översyn av det svenska regelverket för beviljande av asyl och förfarandet för prövningen av en asylansökan och lämna förslag till författningsändringar och andra åtgärder som syftar till att så långt det är rättsligt möjligt begränsa bl.a. asylsökandes rättigheter genom att anpassa regelverket till miniminivån enligt EU-rätten. Som ett deluppdrag i detta skulle utredaren också ta ställning till hur möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa utlänningar. I dessa delar skulle uppdraget redovisas senast den 2 januari 2025. Utredaren skulle därutöver undersöka under vilka förutsättningar permanenta uppehållstillstånd som har beviljats vissa utlänningar ska kunna ändras och ta ställning till hur en sådan ordning kan utformas samt överväga och föreslå nödvändiga undantag. Detta uppdrag skulle redovisas senast den 2 oktober 2025.

Den 21 november 2024 beslutades tilläggsdirektiven dir. 2024:115, se bilaga 2, som en följd av att Europaparlamentet och rådet under våren 2024 antog tio rättsakter rörande hantering av migration och inrättande av ett gemensamt system för asyl på EU-nivå (fortsättningsvis migrations- och asylpakten), som bl.a. innehåller bestämmelser som ska tillämpas direkt av svenska myndigheter. Det ursprungliga uppdraget att anpassa det svenska regelverket till EU:s rättsliga miniminivå ändrades därmed. I stället för uppdraget som ingick i de ursprungliga direktiven ska utredningen nu i stället utreda

vissa frågor i asylprocedurförordningen¹ samt asyl- och migrationshanteringsförordningen² som har anknytning till det ursprungliga uppdraget och där det finns ett utrymme för medlemsstaterna att välja om olika regler ska tillämpas eller inte. Det gäller frågor om rätten till rättslig rådgivning, rättsligt bistånd och biträde samt om uppenbart ogrundade ansökningar och avvisning av asylansökan. Utredningen ska även fortsättningsvis ta ställning till hur möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa utlänningar. Utredningstiden för delbetänkandet där de nya uppdragen ingår ska redovisas senast den 31 mars 2025. Uppdraget i övrigt ska fortfarande redovisas senast den 2 oktober 2025.

2.2 Utredningens arbete

Utredningsarbetet har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med expert- och sakkunniggruppen. För att säkerställa att de tio rättsakterna i migrations- och asylpakten kan tillämpas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt och för att anpassa svensk rätt till dessa har Regeringskansliet i november 2024 gett en utredare i uppdrag att göra en översyn av svensk rätt i förhållande till rättsakterna (Ju 2024:E). Utredningen har så långt det varit möjligt fört en dialog med och hållit sig uppdaterad om arbetet i den utredningen. Därutöver har utredningen inhämtat upplysningar från flertalet andra relevanta utredningar, bl.a. Utredningen om skärpta villkor för anhöriginvandring (Ju 2024:11). Även andra pågående eller nyligen avslutade utredningars arbete som har bäring på utredningsuppdraget har, såvitt det har varit möjligt, beaktats under arbetets gång.

I den mån nyligen avslutade utredningars förslag har övervägts inom ramen för arbetet med detta delbetänkande redovisas detta i respektive avsnitt avseende utredningens förslag. Utredningen har också beaktat annat arbete som pågår inom Regeringskansliet.

Utredningen höll den 16 december 2024 en hearing där representanter från Amnesty, Asylrättscentrum, Rädda Barnen, Röda Korset, Svenska kyrkan och UNHCR deltog.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1351 av den 14 maj 2024 om asyl- och migrationshantering, om ändring av förordningarna (EU) 2021/1147 och (EU) 2021/1060 och om upphävande av förordning (EU) nr 604/2013.

Migrationsverket har bistått utredningen med att ta fram statistik om ärenden om uppehållstillstånd.

2.3 Utgångspunkter och avgränsningar

Som framgått ovan har Regeringskansliet gett en utredare i uppdrag att göra en översyn av svensk rätt i förhållande till rättsakterna i migrations- och asylpakten. I den mån pakten aktualiserar ett behov av anpassningar av svensk rätt utöver vad som redovisas i detta delbetänkande kommer det att hanteras inom ramen för ovan nämnd utredning. Detsamma gäller övergripande strukturella frågor avseende utlänningslagstiftningens utformning med anledning av de anpassningar som behöver göras i förhållande till rättsakterna.

Utredningen har i sitt arbete utgått ifrån att Migrationsverket kommer att utses till behörig myndighet. För att åstadkomma en ändamålsenlig utformning av utredningens författningsförslag har utredningen behövt föreslå vissa övergripande bestämmelser, såsom förkortningar av EU-förordningar i utlänningslagen³. Förslagen i dessa delar kommer dock att behöva samordnas och justeras utifrån den övergripande struktur som utredningen ovan presenterar. Detsamma gäller t.ex. beträffande utredningens förslag om att bemyndiga Migrationsverket att förklara ogrundade asylansökningar som uppenbart ogrundade i vissa fall. Här står det klart att vissa nuvarande svenska bestämmelser som rör uppenbart ogrundade ansökningar, bl.a. 8 kap. 19 § utlänningslagen och därtill hörande bestämmelser, behöver ändras eller upphävas som en följd av asylprocedurförordningens direkt tillämpliga bestämmelser om rätten att stanna kvar på medlemsstaternas territorium vid en eventuell överklagandeprocess (se artikel 68). Frågan om ändringar av 8 kap. 19 § utlänningslagen m.m. omfattas dock inte av utredningens uppdrag. Den frågan kommer i stället att tas om hand av utredningen Ju 2024:E. I detta delbetänkande läggs det således inte fram några författningsförslag i denna del.

I detta delbetänkande behandlas således endast de avgränsade frågor där vissa rättsakter inom pakten ger ett utrymme för medlemsstaterna att välja om vissa regler, med koppling till utredningens ursprungliga uppdrag, ska tillämpas eller inte. Utgångspunkten för

³ Utlänningslag (2005:716).

utredningens arbete i dessa delar har varit att Sverige inte i något avseende ska ha ett regelverk som är mer generöst än vad som krävs enligt EU-rätten och att de möjligheter till begränsning av asylsökandes rättigheter som finns enligt EU-rätten ska nyttjas fullt ut. I enlighet med utredningens direktiv har utredningen dock beaktat att det i vissa undantagsfall kan finnas starka skäl att avvika från den mest restriktiva regleringen. Det kan t.ex. vara fallet för att främja ett enhetligt och ändamålsenligt regelverk. I delbetänkandet behandlas också frågan om hur möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa grupper samt vissa följdändringar med anledning av utredningens förslag i detta avseende.

När det gäller hänvisningar till EU-rättsakter kan dessa göras antingen statiska eller dynamiska. En statisk hänvisning innebär att hänvisningen avser EU-rättsakten i en viss angiven lydelse. En följd av denna hänvisningsteknik är därmed att den nationella författningen normalt behöver ändras varje gång EU-bestämmelsen ändras. En dynamisk hänvisning innebär i stället att hänvisningen avser EU-rättsakten i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. Syftet med utredningens uppdrag när det gäller att föreslå kompletterande bestämmelser till vissa förordningar i EU:s migrations- och asylopakt är som sagt att anpassa svensk lagstiftning till EU:s rättsliga miniminivå. Eventuella ändringar i förordningarna bör därför få omedelbart genomslag i regleringen. Med utgångspunkt i detta har utredningen bedömt att samtliga föreslagna hänvisningar till olika bestämmelser i asylprocedurförordningen respektive asyl- och migrationshanteringsförordningen bör vara dynamiska.

3 Internationella förpliktelser

3.1 Inledning

Utgångspunkten för utredningens uppdrag är att Sverige i relevanta frågor inte ska ha ett regelverk som är mer generöst än vad som krävs enligt EU-rätten. Samtidigt ska utredningen säkerställa att de förslag som lämnas även i övrigt är förenliga med Sveriges internationella åtaganden. I detta kapitel redogörs översiktligt för de internationella förpliktelser som är av betydelse för asylsökande i Sverige och de förslag som lämnas i delbetänkandet. När det gäller EU-rätten redovisas såväl nu gällande regler som de bestämmelser som utredningens uppdrag tar sikte på och som ska börja tillämpas i juni respektive juli 2026. De internationella förpliktelser som berör medborgarskapsområdet redovisas i avsnitt 9.2.1.

3.2 Genèvekonventionen och New York-protokollet

De grundläggande internationella bestämmelserna om flyktingskap finns i 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen). I konventionen anges bl.a. kriterier för när en person ska betraktas som flykting (artikel 1 A 2), i vilka fall en person är utesluten från flyktingskap (artikel 1 D–F) och när flyktingskap enligt konventionen upphör (artikel 1 C).

Tillämpningsområdet för Genèvekonventionen utvidgades genom protokollet angående flyktingars rättsliga ställning från den 31 januari 1967 (New York-protokollet) på så sätt att de begränsningar som konventionen gav möjlighet till att göra, både en geografisk begränsning och en tidsmässig sådan, togs bort. Sverige har tillträtt såväl Genèvekonventionen som New York-protokollet.

Genèvekonventionen innehåller ingen uttrycklig bestämmelse om att konventionsstaterna är skyldiga att ta emot flyktingar men däremot innehåller artikel 33 en bestämmelse om förbud mot avvisning eller utvisning av en flykting (*non-refoulement*) till gränsen mot ett område där hans liv eller frihet skulle hotas på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning. Enligt artikel 33.2 kan dock förbudet inte återopas av ”flykting, vilken det föreligger skälig anledning att betrakta som en fara för det landets säkerhet i vilket han uppehåller sig eller vilken, med hänsyn till att han genom lagakraftätagande dom har dömts för synnerligen grovt brott, utgör en samhällsfara i sagda land”.

Genèvekonventionen innehåller även andra bestämmelser om flyktingars rättigheter och skyldigheter i asyllandet. Konventionen innehåller däremot inte några föreskrifter om hur prövningen av flyktingskapet ska gå till. Den frågan lämnas till konventionsstaternas nationella lagstiftning. Vissa processuella bestämmelser finns dock i artikel 32 om utvisning av en flykting som lagligen befinner sig inom en stat. En sådan flykting får endast utvisas av skäl som hänför sig till nationell säkerhet eller allmän ordning. Utvisningen får endast ske till följd av ett i laga ordning fattat beslut. Om inte tvingande nationella säkerhetsskäl kräver något annat, ska flyktingen tillåtas att lägga fram bevisning till stöd för sin sak samt att överklaga och anlita ombud inför en behörig myndighet eller någon som har utsetts av en behörig myndighet.

UNHCR:s exekutivkommitté behandlar bl.a. rättsliga frågor som rör tolkning och tillämpning av Genèvekonventionen. Exekutivkommittén antar slutsatser för staternas handlande (eng. *conclusions*). Slutsatserna är inte formellt bindande för medlemsstaterna men har stor faktisk betydelse vid tolkningen av Genèvekonventionen. UNHCR:s handbok om förfaranden och kriterier för fastställande av flyktingskap utgör ett internationellt erkänt tolkningsinstrument vid förfarandet för fastställande av flyktingskap och följer i huvudsak exekutivkommitténs slutsatser men beaktar även tillgänglig information om de olika staternas praxis. Handboken kompletteras med riktlinjer. Hittills har tolv riktlinjer utfärdats. Enligt konventionen (artikel 28) ska vidare den stat där en flykting lovligt vistas utfärda resedokument för denne såvida vissa undantagssituationer inte föreligger.

3.3 FN:s konvention mot tortyr

FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (SÖ 1986:1) innehåller bl.a. förbud mot att utvisa, återföra eller utlämna en person till en annan stat, i vilken det finns grundad anledning att tro att han eller hon skulle vara i fara att utsättas för tortyr. FN:s kommitté mot tortyr övervakar konventionens efterlevnad. En konventionsstat kan avge en förklaring att den erkänner kommitténs behörighet att motta och pröva ansökningar från enskilda personer som anser sig ha blivit utsatta för kränkning av konventionens bestämmelser. Sverige har, i likhet med ett 50-tal andra stater, avgivit en sådan förklaring.

3.4 Barnkonventionen

Den 20 november 1989 antog Förenta nationernas generalförsamling konventionen om barnets rättigheter (SÖ 1990:20) – barnkonventionen.

Barnkonventionen bygger på fyra grundprinciper: förbud mot diskriminering, principen om barnets bästa, rätten till liv och utveckling samt rätten att framföra sina åsikter och få dem respekterade och beaktade. Rättigheterna ska ses som en helhet, de är odelbara och ömsesidigt förstärkande. De fyra grundprinciperna i barnkonventionen är vägledande för hur övriga rättigheter i konventionen ska tolkas. Grundprinciperna har också en självständig betydelse och ska vara utgångspunkt i beslut och åtgärder som kan röra enskilda barn eller grupper av barn.

Den 1 januari 2020 trädde lagen om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter i kraft¹. Redan 1997 infördes en portalbestämmelse i den då gällande utlänningslagen² om att i fall som rör ett barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Bestämmelsen har haft samma lydelse sedan dess (se 1 kap. 10 § utlänningslagen³) och har sin bakgrund i Sveriges anslutning till barnkonventionen.

¹ Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

² Utlänningslag (1989:529).

³ Utlänningslag (2005:716).

I samband med 2005 års lagstiftningsarbete fördes paragrafen om att höra barn in i 1 kap. 11 § utlänningslagen, för att understryka vikten av att artikel 12 i barnkonventionen följs.

Kommittén för barnets rättigheter har till uppgift att följa upp och kontrollera staternas tillämpning av konventionen. Barnrättskommittén består av oberoende experter som ska granska hur konventionsstaterna uppfyller sina skyldigheter enligt barnkonventionen och de fakultativa protokollen till konventionen. Kommittén kan ge olika former av vägledning till konventionsstaterna om hur konventionen ska tolkas. Detta sker framför allt genom de allmänna kommentarerna och genom de rekommendationer samt sammanfattande slutsatser som kommittén lämnar till enskilda konventionsstater. De uttalanden som kommittén gör genom dessa instrument är inte juridiskt bindande, utan fungerar som en vägledning för arbetet med konventionen i respektive stat.

3.5 Europakonventionen

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) är införlivad i svensk rätt och är därmed bindande för svenska myndigheter och domstolar (jfr 2 kap. 19 § regeringsformen och lagen om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna⁴). Denna konvention innehåller visserligen inte någon artikel som förpliktigar en konventionsstat att medge utlänningar inresa eller vistelse på dess territorium och påverkar normalt inte heller konventionsstaternas rätt att utvisa eller avvisa utlänningar.

Några artiklar har dock betydelse vid prövningen av utlänningsärenden. Det är främst artikel 2 (rätt till livet), artikel 3 (förbud mot tortyr), artikel 8 (rätt till skydd för privat- och familjeliv) och artikel 13 (rätt till ett effektivt rättsmedel).

Enligt artikel 2 får ingen dömas till döden eller avrättas. Artikel 3 innebär enligt Europadomstolens praxis ett förbud mot att avvisa eller utvisa en utlänning om det finns grundad anledning att

⁴ Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

anta att utlänningen i hemlandet riskerar att utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Artikel 8 innebär att var och en har en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv. En stats beslut kan innebära att en familj splittras eller hindras från att leva tillsammans. Därför kan bl.a. frågor som rör familjeåterförening komma att omfattas av tillämpningsområdet för artikel 8 i Europakonventionen. Således kan också ett avvisnings- eller utvisningsbeslut innebära ett brott mot skyddet för privat- och familjelivet i artikel 8.

Artikel 13 innehåller bestämmelser om rätten till ett effektivt rättsmedel för den som har utsatts för en kränkning enligt konventionen. I artikeln anges att var och en, vars i konventionen angivna fri- och rättigheter kränkts, ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. I artikel 13 ställs inga krav på domstolsprövning. En konventionsstats rätt att avvisa eller utvisa en person kan tänkas komma i konflikt med artikel 13, om inte staten tillhandahåller ett sådant rättsmedel som där krävs när artikel 3 eller 8 berörs i ett avvisnings- eller utvisningsärende.

Frågor som gäller viseringar, uppehållstillstånd och andra utlänningsrättsliga frågor rör som regel inte enskildas civila rättigheter och skyldigheter. Artikel 6 om rätt till en rättvis rättegång är därmed inte tillämplig på sådana frågor. Detta gäller även om besluten i dessa frågor får återverkningar på den enskildes privat- och familjeliv⁵.

Det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen innehåller i artikel 2 bestämmelser om rätt att röra sig fritt. Inskränkningar i rörelsefriheten måste vara föreskrivna i lag och de måste vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle av hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, för att upprätthålla den allmänna ordningen eller förhindra brott eller för att skydda hälsa eller moral eller annans fri- och rättigheter. I artikel 4 finns ett förbud mot kollektiv utvisning av utlänningar.

Det sjätte tilläggsprotokollet till Europakonventionen förbjuder dödsstraff för gärningar som har begåtts i fredstid och det trettonde tilläggsprotokollet innehåller ett totalt förbud mot användning av dödsstraff. Förbudet mot dödsstraff torde även innebära ett förbud mot utvisning eller avvisning av en person till ett land där det finns grundad anledning att anta att personen i fråga riskerar dödsstraff.

⁵ Jfr Europadomstolens avgörande i målet Maaouia mot Frankrike, nr 39652/98, 5 oktober 2000.

Enligt artikel 1 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen får en utlänning som är lagligen bosatt på en konventionsstats område inte utvisas utan ett i laga ordning fattat beslut härom. Utlänningen ska därvid tillåtas att (a) framlägga skäl som talar mot utvisningen, (b) få sin sak omprövad (reviewed) och (c) för dessa ändamål företrädas genom ombud inför vederbörande myndighet.

3.6 Tidigare och nu gällande skyddsgrundsdirektiv

3.6.1 Utgångspunkter

Det första skyddsgrundsdirektivet⁶ är en del av EU:s gemensamma europeiska asylsystem som grundas på en fullständig tillämpning av Genèvekonventionen och New York-protokollet. Direktivet utgör kärnan i det gemensamma europeiska asylsystemet och genomfördes i svensk rätt den 1 januari 2010. Huvudsyftet med direktivet är dels att garantera att medlemsstaterna tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka personer som har ett verkligt behov av internationellt skydd, dels att garantera att en miniminivå av förmåner är tillgänglig för dessa personer i samtliga medlemsstater. Medlemsstaterna får ha förmånligare bestämmelser än de som finns i direktivet.

Den 13 december 2011 antogs det omarbetade skyddsgrundsdirektivet⁷. Direktivet genomfördes i svensk rätt den 1 januari 2015. Syftet med det omarbetade skyddsgrundsdirektivet är att i förhållande till det första skyddsgrundsdirektivet åstadkomma en ökad harmonisering samt ett förtydligande och ett förenklande av reglerna inom EU vad gäller grunderna för skydd och skyddets innehåll.

Kapitel I i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet innehåller allmänna bestämmelser. Artikel 1 anger direktivets syfte och räckvidd. I artikel 2 finns definitioner av bl.a. följande begrepp. Med *internationellt skydd* avses flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande.

⁶ Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet.

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning).

Med *flykting* avses en tredjelandsmedborgare som med anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, politisk åskådning eller tillhörighet till viss samhällsgrupp befinner sig utanför det land där han eller hon är medborgare och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av det landets skydd, eller en statslös person som av samma skäl befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit och som inte omfattas av undantagsbestämmelserna i artikel 12.

Med *flyktingstatus* avses en medlemsstats erkännande av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som flykting.

Med *person som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande* avses en tredjelandsmedborgare eller statslös person som inte uppfyller kraven för att betecknas som flykting, men där det finns grundad anledning att förmoda att den berörda personen, om han eller hon återsänds till sitt ursprungsland, eller, i fråga om en statslös person, till det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort, skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada enligt artikel 15 och som inte omfattas av undantagen i artikel 17.1 och 17.2 och som inte kan, eller på grund av en sådan risk inte vill, begagna sig av det landets skydd.

Med *status som subsidiärt skyddsbehövande* avses en medlemsstats erkännande av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som en person som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande.

3.6.2 Bedömning av ansökningar om internationellt skydd

I kapitel II finns bestämmelser som ska tillämpas vid bedömningen av ansökningar om internationellt skydd. Artikel 4 handlar om bedömning av fakta och omständigheter. Artikel 5 innehåller bestämmelser om internationellt skyddsbehov *sur place* (dvs. skyddsbehov som uppstår på plats utanför hemlandet). I artikel 6 anges vilka aktörer som utövar förföljelse eller tillfogar allvarlig skada. Artikel 7 innehåller en uppräkningslista av aktörer som ger skydd och där anges också närmare vilka åtgärder av en aktör som normalt ska anses innebära skydd. I artikel 8 finns bestämmelser om internt skydd.

3.6.3 Flyktingar

Kapitel III innehåller bestämmelser om förutsättningarna för att betraktas som flykting. I artikel 9 anges vad som avses med förföljelse. Av artikeln framgår att det måste finnas ett samband mellan förföljelsen och de skäl till förföljelsen som anges i artikel 10 (dvs. ras, religion, nationalitet, särskild samhällsgrupp och politisk åskådning). I artikel 10 finns en uppräkningslista av ett antal faktorer som medlemsstaterna ska ta hänsyn till vid bedömningen av de olika skälen till förföljelsen. Av artikel 11 framgår när en flykting ska upphöra att vara flykting. I artikel 12 anges vilka som är undantagna från att kunna anses som flyktingar. I kapitel IV finns bestämmelser om flyktingstatus. Artikel 13 handlar om beviljande av sådan status. I artikel 14 finns bestämmelser om återkallande av, upphävande av eller vägran att förnya flyktingstatus.

3.6.4 Alternativt skyddsbehövande

Kapitel V innehåller bestämmelser om förutsättningarna för att betraktas som subsidiärt skyddsbehövande (alternativt skyddsbehövande är det uttryck som används i svensk rätt och som därför anges fortsättningsvis). Av artikel 15 framgår att allvarlig skada utgörs av a) dödsstraff eller avrättning, b) tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning av en sökande i ursprungslandet, eller c) allvarligt och personligt hot mot en civilpersons liv eller lem på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt. Artikel 16 reglerar när en person upphör att uppfylla kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande. I artikel 17 anges vilka som är undantagna från att kunna betecknas som alternativt skyddsbehövande.

I kapitel VI finns bestämmelser om status som alternativt skyddsbehövande. Artikel 18 handlar om beviljande av sådan status. I artikel 19 finns bestämmelser om återkallande av, upphävande av eller vägran att förnya status som alternativt skyddsbehövande.

3.7 Tidigare och nu gällande asylprocedurdirektiv

Det första asylprocedurdirektivet⁸ är en av de rättsakter som tidigare förhandlats fram som ett led i ett gemensamt asylsystem. Asylprocedurdirektivet genomfördes i svensk rätt den 1 januari 2010.

Direktivet anger ett antal rättssäkerhetsgarantier för den enskilde. Garantierna utgör miniminormer för vad som måste gälla för medlemsstaternas asylförfarande. Mer förmånliga bestämmelser för den enskilde än vad som följer av direktivet är tillåtna.

Direktivet syftar till att en asylsökande som huvudregel ska få frågan om sin flyktingstatus prövad i ett förfarande där sökanden garanteras vissa rättigheter, bl.a. rätten till information om förfarandet, personlig intervju, tolk, biträde och sekretesskydd.

Den 26 juni 2013 antogs det omarbetade asylprocedurdirektivet⁹. Direktivet har successivt genomförts i svensk rätt. Det omarbetade asylprocedurdirektivet är tillämpligt på ansökningar om internationellt skydd (dvs. status som flykting eller alternativt skyddsbehövande), till skillnad från det första asylprocedurdirektivet vars utgångspunkt var att det tillämpades endast på asylansökningar (vilket enligt direktivet är ansökningar om skydd som flykting enligt Genèvekonventionen).

Omarbetningen av direktivet har bl.a. syftat till att beslut om internationellt skydd ska fattas snabbare, vara rättvisare och hålla högre kvalitet. Medlemsstaterna får ha förmånligare bestämmelser än de som finns i direktivet.

En genomgående ändring i det omarbetade asylprocedurdirektivet med anledning av det vidgade tillämpningsområdet är att begrepp som t.ex. asylsökande, asylansökan och återkallande av flyktingstatus har ersatts med sökande, ansökan om internationellt skydd och återkallande av internationellt skydd.

⁸ Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus.

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfarandet för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning).

3.8 EU:s migrations- och asylpakt

3.8.1 Inledning

Genom EU:s migrations- och asylpakt fastställs en uppsättning av nya regler för att hantera migration och inrätta ett gemensamt asylsystem på EU-nivå. De frågor som i dag regleras i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet kommer framöver, med vissa justeringar och tillägg, att regleras i skyddsgrundsförordningen¹⁰ som ska tillämpas av medlemsstaterna från och med den 1 juli 2026. De anpassningar av svensk rätt som i stort behöver göras för att den förordningen ska kunna tillämpas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt kommer att hanteras inom ramen för en annan pågående utredning inom Regeringskansliet (Ju 2024:E). Någon närmare redovisning av bestämmelserna i skyddsgrundsförordningen görs därför inte i detta delbetänkande.

Tre rättsakter som ingår i migrations- och asylpakten och som är av betydelse för de frågor som ska utredas inom ramen för detta delbetänkande är asylprocedurförordningen¹¹, asyl- och migrationshanteringsförordningen¹² och förordningen om vidarebosättning¹³. Förordningarnas bestämmelser gällande de frågor som omfattas av utredningens delbetänkande redovisas närmare enligt följande: kapitel 5 (avvisning av asylansökningar), kapitel 6 (uppenbart ogrundade asylansökningar), kapitel 7 (rättslig rådgivning, rättsligt bistånd och biträde) och kapitel 8 (utmönstring av möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd för vissa grupper). I detta avsnitt lämnas således endast en översiktlig beskrivning av den övergripande innebörden av förordningarna.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande och för innehållet i det beviljade skyddet, om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU.

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU.

¹² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1351 av den 14 maj 2024 om asyl- och migrationshantering, om ändring av förordningarna (EU) 2021/1147 och (EU) 2021/1060 och om upphävande av förordning (EU) nr 604/2013.

¹³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1350 av den 14 maj 2024 om inrättande av en unionsram för vidarebosättning och inresa av humanitära skäl samt om ändring av förordning (EU) 2021/1147.

3.8.2 Asylprocedurförordningen

Asylprocedurförordningen, som ersätter det omarbetade asylprocedurdirektivet, är till alla delar bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna. Förordningen ska alltså tillämpas direkt av svenska myndigheter på samma sätt som lagar och andra nationella föreskrifter. Förordningen ska tillämpas av medlemsstaterna från och med den 12 juni 2026 på asylansökningar som lämnas in från och med detta datum. Ansökningar som lämnats in före den dagen omfattas av det omarbetade asylprocedurdirektivet.

Genom förordningen fastställs ett gemensamt förfarande som medlemsländerna måste följa när människor söker internationellt skydd. Den effektiviserar förfarandena och fastställer normer för asylsökandes rättigheter. Dessutom regleras bl.a. möjligheten att neka prövning av en asylansökan och förklara ogrundade asylansökningar som uppenbart ogrundade. Det införs också ett obligatoriskt gränsförfarande så att det vid EU:s yttre gränser snabbt ska kunna bedömas om ansökningar är ogrundade eller ska nekas prövning. Förordningen innehåller därutöver bl.a. bestämmelser om rätt till kostnadsfri rättslig rådgivning vid det administrativa förfarandet och rätt till kostnadsfri rättsligt bistånd och biträde vid överklagandeförfarandet.

3.8.3 Asyl- och migrationshanteringsförordningen

Asyl- och migrationshanteringsförordningen, som ersätter den omarbetade Dublinförordningen¹⁴, är till alla delar bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna. Förordningen ska alltså tillämpas direkt av svenska myndigheter på samma sätt som lagar och andra nationella föreskrifter. Förutom vissa bestämmelser som ska tillämpas från och med den 11 juni 2024 ska förordningen tillämpas från och med den 1 juli 2026.

I förordningen fastställs regler för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en asylansökan. För att balansera det nuvarande systemet innehåller förordningen en ny s.k. solidaritetsmekanism. De nya reglerna kombinerar obligatorisk solidaritet för

¹⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbeting).

att stödja medlemsstater som hanterar en stor mängd irreguljära inresor med flexibilitet när det gäller de enskilda medlemsländernas val av bidrag efter eget gottfinnande.

Genom förordningen införs nya regler om rätt till rättslig rådgivning i förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat. Förordningen innehåller också bestämmelser om rättsligt bistånd och biträde när det gäller överklagande eller omprövning i domstol av beslut om överföring.

3.8.4 Förordningen om vidarebosättning

Genom förordningen om inrättande av en unionsram för vidarebosättning och inresa av humanitära skäl har det införts regler som syftar till att komplettera andra lagliga vägar och erbjuda de mest utsatta tredjelandsmedborgarna eller statslösa personerna i behov av internationellt skydd tillgång till en varaktig lösning. Kvotflyktingssystemet utgör ett valfritt tillägg som medlemsstaterna beslutar om och som går utöver den grundläggande rätten att söka asyl. Av artikel 1.2 och 1.3 följer att förordningen inte medför någon rätt för enskilda att begära eller beviljas inresa till medlemsstaternas territorium eller en skyldighet för medlemsstaterna att bevilja sådan inresa. De medlemsstater som beslutar om vidarebosättning för tredjelandsmedborgare eller statslösa personer i behov av internationellt skydd har dock en skyldighet att följa förordningens bestämmelser. I förordningen regleras t.ex. kraven för inresa, skälen för att vägra inresa och förutsättningarna för själva inreseförfarandet.

4 Uppehållstillstånd för asylsökande

4.1 Inledning

Asylsökande kan beviljas uppehållstillstånd om de bedöms vara flyktingar eller alternativt skyddsbehövande. Asylsökande som inte uppfyller kriterierna för att beviljas internationellt skydd kan i vissa fall beviljas uppehållstillstånd på andra grunder, såsom familjeanknytning eller synnerligen ömmande omständigheter. Ett skyddsbehov kan också uppkomma först efter att en asylsökande har fått avslag på sin asylansökan och ett avlägsnandebeslut. I vissa fall finns då möjlighet att bevilja ett uppehållstillstånd på grund av t.ex. verkställighetshinder. En utlänning som fått avslag på sin asylansökan kan under vissa förutsättningar även beviljas uppehållstillstånd på grund av arbete¹.

4.2 Skyddsbehövande

De centrala bestämmelserna om skyddsbehövande i svensk rätt finns i 4 kap. utlänningslagen². Där finns två kategorier skyddsbehövande; flyktingar och alternativt skyddsbehövande.

4.2.1 Flyktingar

I 4 kap. 1 § utlänningslagen definieras begreppet flykting. Definitionen motsvarar i allt väsentligt den som finns i FN:s konvention från 1951 angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonven-

¹ Systemet med s.k. spårbyte föreslås avskaffas den 1 april 2025, se prop. 2024/25:92.

² Utlänningslag (2005:716).

tionen), reviderad genom dess tilläggsprotokoll från 1967 (New York-protokollet), och i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet³.

Med *flykting* avses i utlänningslagen en utlänning som befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp, och inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd (4 kap. 1 § första stycket utlänningslagen). Detta gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse eller om utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse från enskilda och inte kan antas bli erbjuden ett effektivt skydd som inte är av tillfällig natur. Det är, undantaget personer som är statslösa, inte möjligt att bevilja status som flykting eller alternativt skyddsbehövande i förhållande till ett land som utlänningen inte är medborgare i⁴.

Vid bedömningen av om skydd erbjuds beaktas endast skydd som ges av staten eller av parter eller organisationer som kontrollerar hela eller en betydande del av statens territorium (4 kap. 1 § andra stycket utlänningslagen). Första och andra styckena gäller även för en statslös utlänning som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort (4 kap. 1 § tredje stycket utlänningslagen).

4.2.2 Alternativt skyddsbehövande

I 4 kap. 2 § utlänningslagen definieras begreppet alternativt skyddsbehövande. Definitionen motsvarar i allt väsentligt den som finns i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet och har sin bakgrund i FN:s konvention från 1984 mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (FN:s konvention mot tortyr, SÖ 1986:1) och artikel 3 i den europeiska konventionen av den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbeting).

⁴ MIG 2012:20.

Med *alternativt skyddsbehövande* avses i utlänningslagen en utlänning som i andra fall än som avses i 1 § (dvs. flyktingdefinitionen) befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att 1. det finns grundad anledning att anta att utlänningen vid ett återvändande till hemlandet skulle löpa risk att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller som civilperson löpa en allvarlig och personlig risk att skadas på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt, och 2. utlänningen inte kan, eller på grund av sådan risk som avses i 1 inte vill, begagna sig av hemlandets skydd (4 kap. 2 § första stycket utlänningslagen). Detta gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen löper sådan risk som avses där eller om utlänningen löper sådan risk genom handlingar från enskilda och inte kan antas bli erbjuden ett effektivt skydd som inte är av tillfällig natur.

Vid bedömningen av om skydd erbjuds beaktas endast skydd som ges av staten eller av parter eller organisationer som kontrollerar hela eller en betydande del av statens territorium (4 kap. 2 § andra stycket utlänningslagen). Första och andra styckena gäller även för en statslös utlänning som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort (4 kap. 2 § tredje stycket utlänningslagen).

4.3 Kvotflyktingar

Utöver det konventionella asylmottagandet kan personer som är i behov av internationellt skydd tas emot inom ramen för den s.k. flyktingkvoten och beviljas uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen. Däri anges att permanent uppehållstillstånd ska ges till en utlänning som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning). I förarbetena anges att bestämmelsen får anses innebära att uppehållstillstånd i dessa fall inte får vägras på någon av de grunder som anges i 5 kap. 1 § andra stycket (numera även 5 kap. 1 b § första stycket) och 5 kap. 17 § utlänningslagen och inte heller tidsbegränsas med stöd av bestämmelserna i 5 kap.

7–15 §§ samma lag⁵. Vid införandet av den tillfälliga lagen⁶ anförde regeringen att kvotflyktingar i enlighet med tidigare förarbetsuttalanden och fast praxis beviljades permanenta uppehållstillstånd och att det inte var rimligt att ändra på detta⁷. Under den tillfälliga lagens giltighetstid har kvotflyktingar därmed alltjämt beviljats permanenta uppehållstillstånd. Ordningen med permanenta uppehållstillstånd har fortsatt att gälla därefter och regleras sedan den 20 juli 2021 uttryckligen i 5 kap. 2 § utlänningslagen.

4.4 Anknytning

En asylsökande som inte uppfyller kriterierna för att beviljas internationellt skydd kan i vissa fall beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning. En asylsökande som åberopar sådan anknytning får dock enligt huvudregeln i 5 kap. 18 § utlänningslagen inte beviljas ett uppehållstillstånd på den grunden när denne befinner sig i Sverige. Ett uppehållstillstånd på den grunden ska i stället ha sökts och beviljats före inresan i landet.

Undantag från detta krav gäller dock om utlänningspersonen söker uppehållstillstånd på grund av stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och det inte skäligen kan krävas att utlänningspersonen reser till ett annat land för att ge in ansökan där. Med stark anknytning menas att anknytningen är av sådant slag att den är tillståndsgrundande, dvs. att det finns förutsättningar för att enligt 5 kap. 3 eller 3 a §§ utlänningslagen bevilja uppehållstillstånd. Bestämmelserna i 5 kap. 3 § tar sikte på bl.a. anknytningspersonens make eller sambolika som ogifta barn till anknytningspersonen eller anknytningspersonens make eller sambo, och bygger huvudsakligen på familjeåterföreningsdirektivet. I 5 kap. 3 a § utlänningslagen finns ytterligare bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av anknytning som inte grundar sig på detta direktiv.

Den 1 juli 2010 ändrades 5 kap. 18 § utlänningslagen så att det i högre grad ska vara möjligt för föräldrar och barn att beviljas uppehållstillstånd när de redan befinner sig i Sverige.

⁵ Prop. 2004/05:170 s. 276.

⁶ Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

⁷ Prop. 2015/16:174 s. 29 f.

Ytterligare en ändring i samma riktning gjordes den 1 augusti 2014 i samband med att det infördes förmånligare regler om uppehållstillstånd för vissa vårdnadshavare som sammanbor med barn i Sverige. Båda ändringarna tar sikte på fall där det står klart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan.

4.5 Synnerligen ömmande omständigheter

Sedan 1980 har det funnits en möjlighet i Sverige att bevilja uppehållstillstånd av humanitära skäl. I samband med 2005 års utlänningslag utmönstrades begreppet humanitära skäl och ersattes med synnerligen ömmande omständigheter. Bestämmelsen, som återfinns i 5 kap. 6 § utlänningslagen, är avsedd att användas för de situationer som inte omfattas av någon av huvudgrunderna för uppehållstillstånd, vilka måste prövas först⁸. Det är en samlad bedömning som ska göras av omständigheterna i ärendet och skälen för att sökanden ska få stanna i Sverige ska vara av personlig art. De personliga skäl som särskilt ska beaktas är utlänningsens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet.

När bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter infördes ansågs det viktigt att framhålla att omständigheterna när ett barn berörs inte behöver vara av samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas en vuxen person⁹. En reglering med den innebörden infördes därför i 5 kap. 6 § andra stycket utlänningslagen.

Bestämmelsen i andra stycket ändrades 2014. Ändringen innebär att barn får beviljas uppehållstillstånd om omständigheterna är särskilt ömmande. Syftet med ändringen var att lyfta fram barnrättsperspektivet och framhålla principen om barnets bästa och därmed möjliggöra att fler barn skulle kunna omfattas av bestämmelserna och beviljas uppehållstillstånd¹⁰.

I samband med flyktingkrisen 2015 vidtogs åtgärder för att tillfälligt anpassa det svenska regelverket efter miniminivån enligt EU-rätten och internationella konventioner. Av författningstekniska skäl kom detta att regleras i en särskild tidsbegränsad lag, den tillfälliga lagen, som trädde i kraft den 20 juli 2016 och gällde till och med den

⁸ Prop. 2013/14:216 s. 8.

⁹ Prop. 2004/05:170 s. 194 f.

¹⁰ Prop. 2013/14:216 s. 18 f.

19 juli 2021. Enligt lagens 11 § fick uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen endast beviljas om det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att avvisa eller utvisa utlännen.

I juli 2021 utvidgades möjligheten att bevilja uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter till att i vissa situationer även omfatta vuxna personer. Det infördes då en bestämmelse i 5 kap. 6 § andra stycket utlänningslagen med innebörden att en vuxen person som har vistats i Sverige med uppehållstillstånd och under den tiden fått en särskild anknytning till Sverige kan beviljas uppehållstillstånd om omständigheterna är särskilt ömmande.

Möjligheten för barn och vissa vuxna att beviljas uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter togs bort den 1 december 2023. En reglering motsvarande den lydelse av 5 kap. 6 § utlänningslagen som gällde innan 2014 bedömdes tillräcklig för att uppfylla Sveriges konventionsåtaganden.

4.6 Vissa verkställighetshinder

I 12 kap. 1–3 a §§ utlänningslagen finns bestämmelser om hinder mot att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning som har vunnit laga kraft. Det handlar bl.a. om den situationen att verkställighet ska ske till ett land där det finns skälig anledning att anta att utlännen skulle vara i fara att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller där utlännen i det landet inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där utlännen skulle vara i sådan fara.

Om ett sådant hinder mot verkställighet som anges i 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen föreligger får Migrationsverket, om hindret är bestående, enligt 12 kap. 18 a § tredje stycket utlänningslagen bevilja ett permanent uppehållstillstånd. Detsamma gäller om det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlännen, eller det finns medicinska hinder eller någon annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas. Om hindret endast är tillfälligt får Migrationsverket bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Migrationsverkets beslut enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen kan som huvudregel¹¹ inte överklagas (14 kap. 3 § utlänningslagen). Där-
emot samverkar bestämmelsen i 12 kap. 18 § utlänningslagen med
19 § i samma kapitel. Genom den bestämmelsen föreskrivs bl.a. en
rätt till ny prövning, under vissa förutsättningar, av frågan om uppe-
hållstillstånd för den utlänning som återopar nya omständigheter
som kan antas utgöra skyddsrelaterade verkställighetshinder enligt
12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen. En förutsättning för att 12 kap. 19 §
utlänningslagen ska kunna tillämpas är att Migrationsverket inte
har möjlighet att meddela beslut om uppehållstillstånd enligt 18 §.
Därmed inbegriper Migrationsverkets beslut att inte bevilja ny pröv-
ning jämte 12 kap. 19 § utlänningslagen alltid också ett inledande
beslut om att inte bevilja uppehållstillstånd enligt 18 §.

Ett beslut att inte bevilja ny prövning får överklagas till en migra-
tionsdomstol (14 kap. 5 § utlänningslagen). Även i dessa fall gäller
dock som huvudregel att migrationsdomstolen inte har någon möjlig-
het att överpröva den bedömning Migrationsverket har gjort avseende
12 kap. 18 § utlänningslagen, utan endast har att ta ställning till om
förutsättningarna för ny prövning enligt 12 kap. 19 § är uppfyllda.

4.7 Arbetstillstånd vid lagakraftvunnet avslag på asylansökan

För asylsökande med lagakraftvunnet avslag på asylansökan finns en
möjlighet att under vissa förutsättningar kunna ”byta spår” och få
arbetstillstånd och på så sätt få stanna i Sverige för att arbeta. Systemet
med s.k. spårbyte föreslås avskaffas den 1 april 2025.¹² Utred-
ningen utgår därför ifrån att det vid ikraftträdandet av utredningens
förslag inte längre kommer att vara möjligt att beviljas arbets- och
uppehållstillstånd som spårbytare. En utlänning som i sammanlagt
fyra år under de senaste sju åren har haft uppehållstillstånd för arbete
kan emellertid under vissa förutsättningar beviljas permanent uppe-
hållstillstånd (5 kap. 5 § utlänningslagen). Vid den bedömningen
får beaktas uppehållstillstånd för arbete såsom spårbytare.

¹¹ Se MIG 2024:7 för undantag från huvudregeln.

¹² Se prop. 2024/25:92.

4.8 Uppehållstillståndens längd

Sverige har under lång tid haft en ordning med permanenta uppehållstillstånd som huvudregel när det gäller uppehållstillstånd för bl.a. skyddsbehövande. Denna ordning ändrades dock tillfälligt genom införandet av den tillfälliga lagen under 2016 och genom förlängningen av den lagen.

Därefter skedde ändringar i utlänningslagen som innebar en övergång till en permanent ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel. Huvudregeln enligt utlänningslagen är alltså att personer som beviljas uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov, synnerligen ömmande omständigheter och vid vissa verkställighetshinder beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd (5 kap. 1 a och 6 §§ samt 12 kap. 18 a § utlänningslagen).

Längden på de tidsbegränsade uppehållstillstånden är som huvudregel tre år för flyktingar och därefter två år vid varje tillfälle som uppehållstillståndet förlängs. För alternativt skyddsbehövande ska giltighetstiden som huvudregel bestämmas till tretton månader vid det första beslutstillfället och till två år om uppehållstillståndet förlängs. När uppehållstillstånd beviljas på grund av synnerligen ömmande omständigheter ska tillståndet vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader. Varje nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd som därefter beviljas ska gälla i två år. Vid verkställighetshinder på grund av risken för förföljelse ska som utgångspunkt beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som ska gälla i tre år och vid andra verkställighetshinder enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd gälla i längst tretton månader. Vid samtliga verkställighetshinder enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen gäller att varje nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljas därefter ska gälla i ett år.

Ett permanent uppehållstillstånd kan, om grunden för beviljat uppehållstillstånd medger det, efter viss tid beviljas en utlänning som vid förlängningen av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd bl.a. kan försörja sig (5 kap. 7 § utlänningslagen). Motsvarande möjlighet finns för anhöriga som beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning till ovan nämnda grupper (5 kap. 3 g § utlänningslagen). Den ordning med permanent uppehållstillstånd för kvotflyktingar som funnits under lång tid gäller fortfarande (5 kap. 2 § utlänningslagen).

5 Avvisning av asylansökningar

5.1 Inledning

Som huvudregel har den som ansöker om asyl rätt att få sin ansökan prövad i sak. I vissa situationer får dock en ansökan avvisas utan att någon sakprövning sker. Bestämmelser om detta finns i bl.a. 5 kap. 1 b § utlänningslagen¹. Under vissa förutsättningar får avvisning enligt denna paragraf ske om sökanden har förklarats vara flykting eller alternativt skyddsbehövande i ett annat EU-land, det bedöms att det finns ett s.k. första asylland som sökanden kommer att släppas in i eller att sökanden kan sändas till ett s.k. säkert tredjeland. Paragrafen bygger på bestämmelserna i artikel 33 i det omarbetade asylprocedurdirektivet², som redovisas mer ingående i avsnitt 5.1.1.

Genom asylprocedurförordningen³ ges medlemsstaterna möjlighet att i nationell rätt införa bestämmelser som innebär att den beslutande myndigheten i fler situationer än vad som är möjligt i dag får besluta att avvisa en ansökan om internationellt skydd. Det finns även tillfällen då det framgår direkt av förordningen att den beslutande myndigheten ska besluta att inte ta upp en ansökan till prövning (se avsnitt 5.1.2).

Utredningen har fått i uppdrag att analysera och ta ställning till om det enligt svensk rätt ska vara möjligt att neka en prövning av en ansökan om internationellt skydd i fler situationer än vad som direkt följer av asylprocedurförordningen samt lämna nödvändiga författningsförslag. Utgångspunkten för utredningens uppdrag är att Sverige inte i något avseende ska ha ett regelverk som är mer generöst än vad som krävs enligt EU-rätten och att de möjligheter

¹ Utlänningslag (2005:716).

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning).

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU.

till begränsning av asylsökandes rättigheter som finns ska nyttjas fullt ut. Det kan dock i vissa undantagsfall finnas starka skäl att avvika från den mest restriktiva regleringen, t.ex. för att främja ett enhetligt och ändamålsenligt regelverk. I detta kapitel redogörs inledningsvis för relevanta bestämmelser och gällande rätt enligt det omarbetade asylprocedurdirektivet, asylprocedurförordningen samt utlänningslagen (se avsnitt 5.1.1–5.1.3). Därefter lämnas förslag på kompletterande bestämmelser om avvisning av ansökningar (se avsnitt 5.1.4).

5.1.1 Tidigare och nu gällande asylprocedurdirektiv

Det första asylprocedurdirektivet⁴ var som utgångspunkt endast tillämpligt på asylansökningar, vilket enligt artikel 2 (b) i direktivet utgjorde ansökningar om skydd som flykting enligt Genèvekonventionen⁵. När medlemsstaterna valde att tillämpa ett förfarande där ansökningar prövades både som ansökningar på grundval av Genèvekonventionen och som ansökningar om andra typer av internationellt skydd som grundar sig på omständigheter enligt artikel 15 i det första skyddsgrundsdirektivet⁶ (skyddsbehövande i övrigt, vilket numera motsvarar subsidiärt skyddsbehövande) tillämpades dock direktivet på hela förfarandet (artikel 3.3).

En ansökan om asyl kunde, utöver när den första Dublinförordningen⁷ var tillämplig, i undantagsfall nekas prövning om en annan medlemsstat beviljat flyktingstatus eller om ett land som inte är en medlemsstat betraktades som första asylland eller som ett säkert tredjeland för sökanden. Ansökningar kunde även nekas prövning om sökanden hade rätt att stanna kvar i berörd medlemsstat av andra skäl vilka har lett till att en status med motsvarande rättigheter och förmåner som flyktingstatus beviljats eller om sökanden av andra skäl har rätt att stanna kvar i berörd medlemsstat som skyddar honom

⁴ Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus.

⁵ 1951 års FN-konvention angående flyktingars rättsliga ställning, reviderad genom dess tilläggsprotokoll från 1967 (New York-protokollet).

⁶ Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehåller i det beviljade skyddet.

⁷ Rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat.

eller henne från att avvisas i väntan på resultatet av förfarandet att fastställa status. Det var för medlemsstaterna även möjligt att neka prövning av en ansökan om sökanden lämnat in en identisk ansökan efter ett slutligt beslut eller om en person som är beroende av sökanden för sin försörjning lämnar in en ansökan efter att ha godtagit att det egna ärendet ska utgöra en del av en ansökan som lämnats in på dennes vägnar.

Det omarbetade asylprocedurdirektivet trädde i kraft den 19 juli 2013 och är i dess helhet, till skillnad från det första asylprocedurdirektivet, tillämpligt på ansökningar om internationellt skydd, dvs. såväl status som flykting som status som subsidiärt skyddsbehövande. Ansökningar om internationellt skydd ska enligt huvudregeln i artikel 31.1 i direktivet prövas i sak. Av artikel 33.2 i direktivet följer dock, utöver de fall en ansökan inte prövas enligt den omarbetade Dublinförordningen⁸, under vilka förutsättningar ansökningar om internationellt skydd inte kan tas upp till prövning. Förutsättningarna motsvarar i huvudsak det första asylprocedurdirektivets bestämmelser.

Medlemsstaterna får enligt artikel 33.2 (a), (b) och (c) besluta att inte ta upp en ansökan till prövning endast om en annan medlemsstat har beviljat internationellt skydd, ett land som inte är en medlemsstat betraktas som första asylland eller om ett land som inte är en medlemsstat betraktas som ett säkert tredjeland för sökanden. Av artikel 35 följer att ett första asylland är ett land där den asylsökande erkänts som flykting och fortfarande kan erhålla sådant skydd eller han eller hon åtnjuter annat tillräckligt skydd i landet, inbegripet skydd enligt principen om non-refoulement⁹. Dessutom måste den asylsökande tillåtas att på nytt resa in i det landet och ska ges möjlighet att bestrida medlemsstaternas tillämpning av första asylland.

För att ett land ska betraktas som ett säkert tredjeland uppställs i artikel 38.1 ett antal krav. Det krävs att sökandens liv och frihet inte är hotade på grund av ras, religion, medborgarskap, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk övertygelse och att principen om non-refoulement iakttas. Det får inte heller föreligga någon risk för allvarlig skada enligt definitionen i det omarbetade skyddsgrunds-

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbeting).

⁹ Principen om non-refoulement uttrycks i artikel 33 i Genevekonventionen och innebär att en stat inte får avvisa eller utvisa en flykting om hans eller hennes liv eller frihet skulle hotas på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning.

direktivet samt att tredjelandet iakttar förbudet mot varje återsändande som innebär åsidosättande av förbudet mot tortyr och grym, omänsklig eller förnedrande behandling. Sökanden ska dessutom ha möjlighet att i landet ansöka om flyktingstatus och, om förutsättningarna är uppfyllda, erhålla sådant skydd.

Begreppet säkert tredjeland ska enligt artikel 38.2 tillämpas i enlighet med nationell rätt. För tillämpning ska sökanden ha sådan anknytning till det berörda landet som gör det rimligt att resa till det landet och det ska finnas bestämmelser om vilka metoder de behöriga myndigheterna ska använda för att säkerställa att begreppet säkert tredjeland kan tillämpas på ett enskilt land eller en enskild sökande. Om tredjelandet nekar sökanden tillstånd att resa in på dess territorium, ska medlemsstaterna enligt artikel 38.3 se till att rätt till prövning ges i enlighet med de grundläggande principer och garantier som följer av kapitel II. EU-domstolen uttalade i oktober 2024, i mål C-134/23, att artikel 38 inte utgör hinder mot att i nationell rätt tillämpa bestämmelser som innebär att ett tredjeland anses vara säkert i allmänhet i förhållande till vissa kategorier av personer som ansöker om internationellt skydd, trots att detta tredjeland, oaktat en rättslig skyldighet, generellt och utan förutsägbara utsikter till en ändring, nekar dessa personer inresa eller att på nytt resa in på dess territorium.

Enligt artikel 33.2 (d) och (e) får medlemsstaterna dessutom besluta att inte ta upp en ansökan till prövning om ansökan är en efterföljande ansökan¹⁰ där inga nya fakta eller uppgifter av relevans för prövningen av rätten att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd har kommit fram eller lagts fram av sökanden, eller en person i beroendeställning lämnar in en ansökan efter det att han eller hon har godtagit att det egna ärendet ska utgöra en del av en ansökan som lämnats in på hans eller hennes vägnar och det inte finns några omständigheter kring situationen för personen i beroendeställning som motiverar en separat ansökan.

¹⁰ Med vissa mindre språkliga ändringar i jämförelse med asylprocedurdirektivet definieras *efterföljande ansökan* i artikel 3.19 i asylprocedurförordningen som en ytterligare ansökan om internationellt skydd som görs i någon medlemsstat efter det att ett slutligt beslut har fattats om en tidigare ansökan, inbegripet fall där ansökan har avslagits såsom uttryckligen eller implicit återkallad.

5.1.2 Asylprocedurförordningen

I artikel 34.1 i asylprocedurförordningen finns en huvudregel som innebär att beslutande myndigheter ska pröva och fatta beslut om ansökningar om internationellt skydd i enlighet med de grundläggande principerna och garantierna i förordningens kapitel II. De grundläggande principerna och garantierna följer av artikel 8–25 och innefattar bl.a. sökandes rätt att lämna in en individuell ansökan, rätt till kostnadsfri rättslig rådgivning samt rätt att under det administrativa förfarandet stanna kvar på territoriet i den medlemsstat där ansökan lämnats in.

Av artikel 38.1 i förordningen, som med vissa tillägg motsvarar artikel 33.2 i det omarbetade asylprocedurdirektivet, följer att en beslutande myndighet får bedöma om en ansökan kan tas upp till prövning, i enlighet med de grundläggande principerna och garantierna, och kan bemyndigas enligt nationell rätt att neka prövning av en ansökan om någon av de grunder som anges i artikeln är tillämplig. Om den beslutande myndigheten beslutar att ansökan inte tas upp till prövning enligt artikel 38.1 sker därmed inte någon materiell prövning av ansökan om internationellt skydd.

Enligt artikel 38.1 (a) och (b) får prövning nekas om ett land som inte är en medlemsstat anses vara ett första asylland eller ett säkert tredjeland för sökanden i enlighet med de förutsättningar som följer av artikel 58 respektive 59 i förordningen, om det inte är uppenbart att sökanden inte kommer att tillåtas resa in eller resa in på nytt i det landet. Av artikel 38.1 (c) följer att prövning av en ansökan får nekas om en annan medlemsstat än den som prövar ansökan har beviljat sökanden internationellt skydd. Dessa grunder motsvarar därmed artikel 33.2 (a), (b) och (c) i det omarbetade asylprocedurdirektivet.

Grunderna i artikel 38.1 (d) och (e) saknar motsvarighet i det omarbetade asylprocedurdirektivet. Enligt artikel 38.1. (d) får en ansökan nekas prövning om en internationell brottmålsdomstol eller tribunal har tillhandahållit sökanden säker omplacering till en medlemsstat eller ett tredjeland. Enligt artikel 38.1 (e) får en ansökan nekas prövning om sökanden är föremål för ett beslut om återvändande i enlighet med artikel 6 i det s.k. återvändandedirektivet¹¹ och ansökan gjordes först efter sju arbetsdagar från den dag sökanden mottog

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

beslutet om återvändande, under förutsättning att sökanden informerats om konsekvenserna av att inte göra en ansökan inom tidsfristen och att inga nya relevanta faktorer har kommit fram efter utgången av den perioden.

Medlemsstaterna ges alltså möjlighet att i nationell rätt införa eller behålla bestämmelser som medför att en ansökan om internationellt skydd inte tas upp till prövning i ovan redovisade situationer.

Utöver ovan redovisade grunder för att avvisa en ansökan om internationellt skydd kan det nämnas att det i artikel 38.2 återfinns en för medlemsstaterna direkt tillämplig bestämmelse som inte kräver några kompletterande bestämmelser i svensk rätt. Innebörden av bestämmelsen, som motsvarar artikel 33.2 (d) i det omarbetade asylprocedurdirektivet, är att den beslutande myndigheten *ska* neka prövning av en ansökan om internationellt skydd om ansökan är en efterföljande ansökan där inga nya faktorer av relevans för prövningen av sökandens rätt till internationellt skydd eller avseende den grund för att neka prövning av ansökan som tidigare tillämpats har kommit fram eller lagts fram av sökanden. Denna bestämmelse är alltså direkt tillämplig och om förutsättningarna i den är uppfyllda ska ansökan därmed avvisas.

Av artikel 67.1 (a) följer att sökanden ska ha rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol mot ett beslut om att i enlighet med artikel 38 neka prövning av en ansökan. I artikel 68 finns bestämmelser om rätten att stanna kvar på medlemsstaternas territorium vid ett eventuellt överklagandeförfarande. Som huvudregel ska sökanden ha rätt att stanna kvar på medlemsstaternas territorium till dess att tidsfristen inom vilken utövande av rätten till ett effektivt rättsmedel har löpt ut och, om denna rätt har utövats inom utsatt tid, i avvaktan på resultatet av överklagandet. En sökande ska dock som regel inte ha rätt att stanna kvar på medlemsstaternas territorium vid vissa beslut om att neka prövning av en ansökan enligt artikel 38.1.

5.1.3 Gällande nationell rätt

Både det första och det omarbetade asylprocedurdirektivet har genomförts i svensk rätt genom diverse ändringar i utlänningslagen. Förutsättningarna för att avvisa en asylansökan utan en prövning i sak finns i huvudsak i 5 kap. 1 b § utlänningslagen. Bestämmelsen

tillkom den 1 januari 2010 vid genomförandet av det första asylprocedurdirektivet. Den kompletterades den 1 augusti 2014 för att bestämmelserna om när en asylansökan får avvisas ska stämma överens med bestämmelserna om när ett beslut om överföring av en asylsökande kan fattas enligt den omarbetade Dublinförordningen. Det omarbetade asylprocedurdirektivet genomfördes i svensk rätt den 1 januari 2017 men föranledde inte några ändringar av bestämmelsen i 5 kap. 1 b § utlänningslagen, som således bygger på regler som tidigare fanns i artikel 25.2 (c) och artikel 27 i det första asylprocedurdirektivet och som numera finns i artikel 33 i det omarbetade direktivet. Därutöver följer av 5 kap. 1 c § utlänningslagen att ett beslut om överföring enligt den omarbetade Dublinförordningen ska förenas med ett beslut om avvisning av asylansökan¹².

Av 5 kap. 1 b § första stycket utlänningslagen framgår att en asylansökan *får* avvisas i tre olika situationer. Bestämmelsen är därmed fakultativ och det kan således uppstå situationer då en ansökan prövas i sak, trots att de objektiva förutsättningarna för avvisning är uppfyllda. Ansökan får enligt punkten 1 avvisas om sökanden i en annan EU-stat har förklarats vara flykting eller alternativt skyddsbehövande. Avseende denna punkt uttalade Migrationsöverdomstolen i MIG 2013:8 att enbart det förhållandet att sökanden åberopat omständigheter gällande förhållandena i den andra EU-staten, som kan aktualisera en tillämpning av 5 kap. 6 § utlänningslagen, dvs. synnerligen ömmande omständigheter, inte medför att en ansökan ska prövas i sak. En ansökan om internationellt skydd från ett barn får dock inte avvisas enligt punkten 1 på den grunden att barnets vårdnadshavare har beviljats flyktingstatus i en annan medlemsstat, inte heller i de fall det kan antas att barnet sannolikt kommer att förklaras vara flykting i den medlemsstaten¹³.

En ansökan får enligt punkten 2 avvisas om sökanden i ett land som inte är en EU-stat har förklarats vara flykting eller har motsvarande skydd, om sökanden kommer att släppas in i det landet och där är skyddad mot förföljelse och mot att sändas vidare till ett annat land där han eller hon riskerar förföljelse (s.k. första asylland).

Om en ansökan om asyl avvisas på någon av dessa två grunder får Migrationsverket dessutom besluta om avvisning med omedelbar verkställighet med stöd av 8 kap. 19 § första stycket utlännings-

¹² MIG 2006:4.

¹³ MIG 2014:26.

lagen, dvs. verkställighet får ske innan beslutet fått laga kraft. För att fatta ett beslut om avvisning krävs dock att Migrationsverket inte fattar beslutet senare än tre månader efter det att den första ansökan om uppehållstillstånd gjorts efter ankomsten till Sverige (8 kap. 5 § utlänningslagen). Beslut om utvisning som fattas vid en senare tidpunkt får inte förenas med ett beslut om omedelbar verkställighet.

Slutligen får en asylansökan avvisas enligt punkten 3 om sökanden kan sändas till ett land där han eller hon inte riskerar att utsättas för förföljelse, dödsstraff, kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Det krävs även att sökanden där är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han eller hon inte har motsvarande skydd, att det finns möjlighet att ansöka om skydd som flykting samt att han eller hon har sådan anknytning till det aktuella landet att det är rimligt för honom eller henne att resa dit (s.k. säkert tredjeland). Av förarbetena framgår att det för att avvisa en ansökan i en sådan situation inte krävs att en asylsökande faktiskt har uppehållit sig i det säkra tredjelandet, utan det är tillräckligt att han eller hon har en sådan särskild anknytning dit att det är rimligt för honom eller henne att resa dit¹⁴. Att sökanden ingått äktenskap med en medborgare i ett tredjeland utgör t.ex. en sådan anknytning till det landet att det är rimligt att sökanden reser dit, även om sökanden inte tidigare har vistats i landet¹⁵. Det ankommer på Migrationsverket att göra sannolikt att samtliga förutsättningar för tillämpning av punkten 3 är uppfyllda¹⁶.

Om avvisning av ansökan enligt första stycket punkten 3 aktualiseras följer dock av andra stycket att ansökan inte får avvisas, om någon av de grunder som följer av andra stycket punkten 1 eller punkten 2 är tillämpliga. Punkten 1 avser den omständigheten att sökanden har en make, ett barn eller en förälder som är bosatt i Sverige och sökanden inte har en lika nära familjeanknytning till det land dit verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kan ske. Enligt punkten 2 får ansökan inte avvisas om sökanden på grund av tidigare långvarig vistelse i Sverige med uppehållstillstånd eller uppehållsrätt har fått särskild anknytning hit och saknar sådan anknyt-

¹⁴ Prop. 2009/10:31 s. 217.

¹⁵ MIG 2017:13.

¹⁶ MIG 2015:12.

ning eller anknytning genom anhöriga i det land dit verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kan ske.

Asylprocedurförordningen ger, i förhållande till utlänningslagen, därmed möjlighet att avvisa en ansökan om internationellt skydd i fler situationer än vad som är möjligt enligt gällande rätt. Förordningen innehåller inte heller sådana undantag från att avvisa en ansökan som följer av 5 kap. 1 b § andra stycket utlänningslagen. Med hänsyn till utredningens direktiv finns därför skäl att överväga hur bestämmelserna i utlänningslagen kan ändras så att möjligheterna att avvisa en ansökan om internationellt skydd kan anpassas till och utökas på det sätt förordningen medger.

5.1.4 Kompletterande bestämmelser till artikel 38.1 i asylprocedurförordningen om avvisning av ansökan om internationellt skydd

Förslag: En ansökan om internationellt skydd ska få avvisas i de situationer som följer av artikel 38.1 i asylprocedurförordningen. I 5 kap. 1 b § utlänningslagen ska det därför anges att en asylansökan får avvisas i de situationer som räknas upp i artikel 38.1 i asylprocedurförordningen.

Skälen för förslaget: Utgångspunkten enligt utredningens direktiv är att svensk rätt ska motsvara de möjligheter att neka prövning av en ansökan om internationellt skydd som EU-rätten ger. Som har redovisats under avsnitt 5.1.2 framgår det av artikel 38.1 i asylprocedurförordningen att den beslutande myndigheten kan bemyndigas enligt nationell rätt att neka prövning av en ansökan i fem olika situationer.

De tre första situationerna motsvarar som sagt huvudsakligen artikel 33.2 (a) (b) och (c) i det omarbetade asylprocedurdirektivet och har införts i svensk rätt genom bestämmelsen i 5 kap. 1 b § första stycket utlänningslagen. Det innebär att det redan i dag finns möjlighet att avvisa en asylansökan när det finns ett första asylsökt land (a), ett säkert tredje land (b) eller när en annan medlemsstat har beviljat sökanden internationellt skydd (c). Eftersom utgångspunkten är att svensk rätt ska motsvara EU:s miniminivå bör dessa möjligheter att avvisa en ansökan om internationellt skydd därför kvarstå. Något

skäl mot att även i fortsättningen utnyttja möjligheten att avvisa en ansökan om internationellt skydd i dessa tre situationer finns inte.

De två återstående situationerna (d) och (e) saknar dock motsvarighet i det omarbetade asylprocedurdirektivet och i svensk rätt. Möjligheten för den beslutande myndigheten att avvisa en asylansökan i den första situationen (d) – vid säker omplacering av brottmålsdomstol eller tribunal – kan tänkas ha begränsad betydelse eftersom det gäller en typiskt sett ovanlig situation. Samtidigt är det rimligt att det finns en möjlighet i svensk rätt att avvisa en asylansökan om det visar sig att en internationell brottmålsdomstol eller tribunal har tillhandahållit sökanden säker omplacering till en medlemsstat eller ett tredjeland. Detsamma gäller om sökanden är föremål för beslut om återvändande i enlighet med artikel 6 i det s.k. återvändandedirektivet och de övriga förutsättningar som redovisas i artikel 38.1 (e) är uppfyllda. Något hinder mot att möjliggöra beslut om avvisning av en asylansökan i ovan nämnda situationer föreligger inte. En ansökan ska därför få avvisas i samtliga de situationer som räknas upp i artikel 38.1 i förordningen.

Förutsättningarna för att avvisa en asylansökan finns i dag i 5 kap. 1 b § utlänningslagen. Enligt utredningens uppfattning är det lämpligt att förutsättningarna för att avvisa en ansökan om internationellt skydd även fortsättningsvis följer av den bestämmelsen, med undantag för när avvisning sker med stöd av artikel 38.2 – som är direkt tillämplig i medlemsstaterna. När det gäller den lagtekniska konstruktionen konstaterar utredningen att de bestämmelser i utlänningslagen som föreslås utgöra kompletteringar till asylprocedurförordningen, kommer att behöva läsas tillsammans med förordningen, i detta fall bl.a. artikel 58 om begreppet första asylland och artikel 59 om begreppet säkert tredjeland. Det framstår därför som lämpligt att det i 5 kap. 1 b § utlänningslagen anges att en ansökan får avvisas i de situationer som räknas upp i artikel 38.1 i förordningen.

Bestämmelsen i utlänningslagen ska även fortsättningsvis vara fakultativ. Detta innebär att asylansökan *får* avvisas, vilket medför att det i varje enskilt fall ska göras en bedömning av de omständigheter som sökanden har anfört till stöd för att få ansökan prövad i Sverige. Det skulle t.ex. kunna finnas skäl att i Sverige pröva en ansökan om internationellt skydd med hänvisning till att en avvisning av ansökan skulle stå i strid med ett svenskt konventionsåtagande, t.ex.

barnkonventionen¹⁷. Av 1 kap. 10 § utlänningslagen följer att det i fall som rör barn särskilt ska beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Detta innebär att barnets bästa redan enligt nu gällande rätt ska beaktas vid en prövning av om en ansökan om internationellt skydd får avvisas med stöd av 5 kap. 1 b § utlänningslagen¹⁸. Att barnets bästa ska komma i främsta rummet när förordningen tillämpas följer dessutom av artikel 22.1 och av skäl (23) i förordningen. Den föreslagna ordningen kommer alltså att vara förenlig med Sveriges konventionsåtaganden. Det kan i förekommande fall även av effektivitetsskäl finnas anledning att pröva en ansökan i sak, t.ex. för att underlätta verkställigheten av ett beslut om utvisning. I den mån det saknas vägledande avgöranden från EU-domstolen bör den nationella praxis som har etablerats på området och som inte avviker från förordningen även i fortsättningen vara gällande¹⁹.

Slutligen har utredningen att ta ställning till de två undantags-situationer som regleras i 5 kap. 1 b § andra stycket utlänningslagen och som innebär att en asylansökan under vissa förutsättningar inte får avvisas, trots att det finns ett säkert tredjeland som sökanden kan sändas till.

Undantagssituationerna har inte ändrat innebörd sedan de ursprungligen infördes i den numera upphävda utlänningsförordningen²⁰ efter ett bemyndigande till den dåvarande regeringen 1989. Bestämmelserna infördes i utlänningslagen i samband med genomförandet av det första asylprocedurdirektivet och det konstaterades då att direktivet inte hindrar att Sverige behåller dessa mer förmånliga bestämmelser. Det bedömdes saknas skäl att ta bort bestämmelserna²¹.

De aktuella undantagssituationerna saknar motsvarighet i asylprocedurförordningen. Eftersom syftet med utredningens uppdrag är att anpassa lagstiftningen till EU:s rättsliga miniminivå anser utredningen att undantagen inte bör vara kvar. En sådan ändring innebär att en asylansökan får avvisas i fler fall än i dag. Som redogjorts för ska det i varje enskilt fall, oavsett vilken avvisningsgrund som aktualiseras, dock göras en bedömning av de omständigheter som

¹⁷ FN:s konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter (SÖ 1990:20), artikel 1–42 gäller numera som svensk lag; lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

¹⁸ Jfr prop. 2016/17:17 s. 66.

¹⁹ Se t.ex. MIG 2013:8 och MIG 2015:12.

²⁰ Utlänningsförordning (1989:547).

²¹ Se prop. 1988/89:86 s. 78 och s. 157 samt prop. 2009/10:31 s. 217.

sökanden har anfört till stöd för att få ansökan om internationellt skydd prövad i Sverige. Sådana omständigheter som enligt nuvarande lydelse av 5 kap. 1 b § andra stycket utlänningslagen kan ligga till grund för att inte avvisa en ansökan kommer därmed att kunna åberopas även inom ramen för nu föreslagen utformning.

Att bestämmelserna i andra stycket tas bort innebär dock att det inte längre finns något uttryckligt förbud mot att avvisa en asylansökan om det finns ett säkert tredjeland som sökanden kan sändas till. Borttagandet av bestämmelserna om att underlåta avvisning av ansökan i vissa specifika fall innebär därmed en tydlig skärpning i förhållande till nu gällande rätt. Detta eftersom en asylansökan som regel ska avvisas i samtliga fall då artikel 38.1 i förordningen medger det, om det inte anses strida mot något svenskt konventionsåtagande att göra det. Utöver de situationer då en avvisning av ansökan bedöms strida mot något konventionsåtagande finns det således inte längre några uttryckliga situationer då avvisning inte får ske. Som redovisats i det föregående kan det i förekommande fall dock av effektivitetsskäl finnas anledning att pröva en ansökan i sak, t.ex. för att underlätta verkställigheten av ett beslut om utvisning, även om förutsättningarna för att avvisa ansökan i och för sig är uppfyllda. För att syftet med att åstadkomma ett regelverk som inte är mer generöst än vad som krävs enligt EU-rätten ska få fullt genomslag föreslår utredningen att bestämmelserna i 5 kap. 1 b § andra stycket utlänningslagen upphävs.

Sammantaget innebär utredningens förslag att bemyndigandet i artikel 38.1 i asylprocedurförordningen nyttjas fullt ut. Detta genom att det föreskrivs i 5 kap. 1 b § utlänningslagen att en asylansökan får avvisas i samtliga de situationer som räknas upp i artikel 38.1 i förordningen.

Härutöver är artikel 38.2 i förordningen direkt tillämplig i medlemsstaterna. Om förutsättningarna för att avvisa en efterföljande ansökan med stöd av denna bestämmelse är uppfyllda ska ansökan därmed avvisas. Bestämmelsen kräver inte några kompletterande nationella bestämmelser.

6 Uppenbart ogrundade asylansökningar

6.1 Inledning

Enligt gällande rätt får en asylsökande som huvudregel, i enlighet med 12 kap. 8 a § första stycket utlänningslagen¹, stanna kvar i Sverige under tiden för prövningen av dennes asylansökan och under en eventuell överklagandeprocess till dess att beslutet har fått laga kraft. Med avsteg från denna regel får Migrationsverket under vissa förutsättningar besluta att verkets beslut om avvisning får verkställas även om det inte har fått laga kraft (avvisning med omedelbar verkställighet). Migrationsverket får bl.a. fatta sådana beslut om ansökan om internationellt skydd bedöms som uppenbart ogrundad.

Bestämmelser om omedelbar verkställighet infördes i 1989 års utlänningslag² och kompletterades i samband med genomförandet av det omarbetade asylprocedurdirektivet³. De nuvarande bestämmelserna om omedelbar verkställighet finns i 8 kap. 19 § utlänningslagen och ändrades senast genom att regler om säkra ursprungsländer infördes i svensk rätt den 1 maj 2021.

Genom asylprocedurförordningens⁴ ikraftträdande ges medlemsstaterna möjlighet att i nationell rätt införa eller behålla bestämmelser som medför att en ogrundad ansökan om internationellt skydd förklaras uppenbart ogrundad i fler situationer än vad som är möjligt i dag. Att förklara en ogrundad ansökan som uppenbart ogrundad påverkar dock inte förutsättningarna för enskilda att stanna kvar på

¹ Utlänningslag (2005:716).

² Utlänningslag (1989:529).

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbeting).

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU.

medlemsstaternas territorium vid ett eventuellt överklagandeförfarande (se artikel 68 i asylprocedurförordningen och avsnitt 6.1.2). Utlänningslagen, till skillnad från asylprocedurförordningen, specificerar inte när rätten att stanna kvar på medlemsstaternas territorium upphör. Den nuvarande svenska ordningen innebär i stället att beslut om avvisning under vissa förutsättningar får verkställas innan de har fått laga kraft, vilket innebär att sökanden i de fallen saknar rätt att stanna kvar i avvaktan på resultatet av överklagandet.

Utredningen har fått i uppdrag att analysera och ta ställning till om nationella myndigheter ska bemyndigas att, i enlighet med den möjlighet som följer av asylprocedurförordningen, förklara att ogrundade ansökningar om internationellt skydd i vissa fall ska anses som uppenbart ogrundade samt lämna nödvändiga författningsförslag. I detta kapitel redogörs inledningsvis för bestämmelserna enligt det omarbetade asylprocedurdirektivet, asylprocedurförordningen och utlänningslagen (se avsnitt 6.1.1–6.1.3). Därefter lämnas förslag på kompletterande bestämmelser om uppenbart ogrundade ansökningar om internationellt skydd (se avsnitt 6.1.4).

6.1.1 Det omarbetade asylprocedurdirektivet

En ansökan om internationellt skydd anses enligt artikel 32.1 i det omarbetade asylprocedurdirektivet som ogrundad om beslutande myndighet har konstaterat att sökanden inte uppfyller kraven för att beviljas internationellt skydd enligt det omarbetade skyddsgrundsdirektivet⁵. Det innebär att sökanden varken är att anse som flykting eller som subsidiärt skyddsbehövande. En sådan bedömning kan därmed endast göras i de fall beslutande myndighet har gjort en materiell prövning av sökandens ansökan. Av artikel 32.2 följer att en ogrundad ansökan får anses som uppenbart ogrundad om den definieras på detta sätt i nationell lagstiftning samt om någon av de omständigheter som anges i artikel 31.8 i det omarbetade asylprocedurdirektivet är tillämplig. Bestämmelsen ger även medlemsstaterna

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning).

möjlighet att tillämpa ett påskyndat prövningsförfarande i enlighet med de grundläggande principerna och garantierna i kapitel II.

De grunder som framgår av artikel 31.8 i direktivet är följande (a–j). Den första grunden (a) är att sökanden endast lämnat uppgifter som saknar betydelse för prövningen av rätten till internationellt skydd. Den andra grunden (b) är att sökanden kommer från ett säkert ursprungsland och den tredje (c) att sökanden har vilselett myndigheterna genom att lämna oriktiga uppgifter eller falska handlingar eller genom att undanhålla relevanta uppgifter eller handlingar som rör identitet och/eller medborgarskap och som kunde ha påverkat beslutet i negativ riktning. Den fjärde grunden (d) är att det är troligt att sökanden i ond tro har förstört eller gjort sig av med en identitets- eller resehandling som skulle ha bidragit till att fastställa hans eller hennes identitet eller medborgarskap. Den femte punkten (e) är att sökanden har lämnat uppenbart inkonsekventa och motsägelsefulla, klart falska eller uppenbart osannolika uppgifter som motsäger tillräckligt kontrollerad information om ursprungslandet på ett sätt som gör att påståendet om rätt att betraktas som en person som beviljas internationellt skydd uppenbart är föga övertygande.

Därutöver får en ogrundad ansökan anses som uppenbart ogrundad om (f) sökanden har lämnat in en efterföljande ansökan om internationellt skydd som inte kan nekas prövning och om (g) sökanden lämnar in en ansökan enbart för att försena eller hindra verkställigheten av ett redan fattat eller förestående beslut som skulle leda till att sökanden avlägsnats. En ytterligare grund (h) är att sökanden olagligen anlände till medlemsstaternas territorium eller olagligen förlängde sin vistelse och, utan goda skäl, varken har anmält sig till myndigheterna eller lämnat in en ansökan om internationellt skydd så snart som möjligt med tanke på omständigheterna kring inresan. Slutligen får en ansökan anses som uppenbart ogrundad om (i) sökanden vägrar fullgöra sin skyldighet att lämna fingeravtryck eller om (j) sökanden på allvarliga grunder kan betraktas som en fara för den inre säkerheten och den allmänna ordningen i den aktuella medlemsstaten eller med tvång har utvisats som ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet enligt nationell rätt.

Som huvudregel har sökande i enlighet med artikel 46.5 i direktivet rätt att stanna kvar på medlemsstaternas territorium till dess att tidsfristen för att överklaga har löpt ut, och om de har utövat

denna rätt inom utsatt tid, i avvaktan på resultatet av överklagandet. Av artikel 46.6 följer dock att sökanden inte har en automatisk rätt att stanna kvar om en ansökan anses uppenbart ogrundad, eller ogrundad, utom i de fall där dessa beslut grundar sig på de omständigheter som avses i artikel 38.1 (h).

6.1.2 Asylprocedurförordningen

Av artikel 39.4 i asylprocedurförordningen följer att den beslutande myndigheten får bemyndigas enligt nationell rätt att förklara en ogrundad ansökan som uppenbart ogrundad om någon av de omständigheter som avses i artikel 42.1 och 42.3 i förordningen är tillämpliga vid tidpunkten för prövningens avslutande.

Artikel 42 avser ansökningar om internationellt skydd där den beslutande myndigheten, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 21.2, ska påskynda prövningen av en ansökan om internationellt skydd om någon av de förutsättningar som anges i artikeln är tillämpliga. Artikel 21.2 avser sådana situationer där den beslutande myndigheten funnit att sökanden är i behov av särskilda förfarandegarantier och att det stöd som behövs därför inte kan ges inom ramen för det påskyndade prövningsförfarandet. En uppenbart ogrundad ansökan om internationellt skydd prövas därmed som utgångspunkt inom ramen för det påskyndade prövningsförfarandet.

De omständigheter som följer av artikel 42.1 (a–j) och som kan ligga till grund för att anse en ogrundad ansökan som uppenbart ogrundad är för det första när sökanden (a) endast lämnar uppgifter som saknar betydelse för prövningen av hans eller hennes rätt att anses som berättigad till internationellt skydd. Detsamma gäller om sökanden (b) har lämnat uppenbart inkonsekventa eller motsägelsefulla eller klart falska eller uppenbart osannolika uppgifter eller uppgifter som motsäger relevant och tillgänglig information om ursprungslandet på ett sätt som gör att påståendet om rätt att anses som berättigad till internationellt skydd uppenbart är föga övertygande. En ansökan får också anses som uppenbart ogrundad om sökanden (c) uppsåtligen har vilselett myndigheterna genom att lämna oriktiga uppgifter eller falska handlingar eller genom att undanhålla relevanta uppgifter eller handlingar, särskilt med avseende på identitet eller medborgarskap, som kunde ha påverkat

beslutet i negativ riktning eller det finns tydliga skäl att anta att sökanden i ond tro har förstört eller gjort sig av med en identitetshandling i syfte att förhindra att identiteten eller medborgarskapet fastställs.

En ansökan får vidare anses uppenbart oggrundad om ansökan (d) görs enbart för att försena, hindra eller förhindra verkställigheten av ett beslut om att sökanden ska avlägsnas från en medlemsstats territorium, ett tredjeland kan betraktas som ett säkert ursprungsland för sökanden (e), eller om det (f) finns skälig anledning att betrakta sökanden som en fara för den nationella säkerheten eller allmänna ordningen i medlemsstaterna eller sökanden har med tvång utvisats av allvarliga skäl hänförliga till nationell säkerhet eller allmän ordning enligt nationell rätt eller om ansökan (g) är en efterföljande ansökan för vilken prövning inte nekas.

En oggrundad ansökan får dessutom förklaras som uppenbart oggrundad om sökanden (h) har rest in på en medlemsstats territorium på ett olagligt sätt eller olagligen har förlängt sin vistelse och, utan goda skäl, inte vare sig har uppsökt de behöriga myndigheterna eller gjort en ansökan om internationellt skydd så snart som möjligt med tanke på omständigheterna kring inresan eller om sökanden (i) har rest in på en medlemsstat på ett lagligt sätt och utan goda skäl inte har gjort en ansökan om internationellt skydd så snart som möjligt, med tanke på grunderna för sin ansökan, vilket inte påverkar behovet av internationellt skydd som uppstår sur place. Sur place definieras i artikel 5 i skyddsgrundsförordningen⁶ som händelser som har ägt rum sedan sökanden lämnade ursprungslandet eller verksamhet som sökanden ägnat sig åt sedan vederbörande lämnade ursprungslandet, i synnerhet om det är fastställt att den verksamhet som åberopas är ett uttryck för en fortsättning på övertygelse, tro eller åskådning som sökanden hade i ursprungslandet.

En oggrundad ansökan får slutligen betraktas som uppenbart oggrundad om sökanden (j) är medborgare i eller, när det gäller statslösa personer, tidigare stadigvarande bosatt i ett tredjeland för vilket andelen beviljanden av den beslutande myndighetens beslut om internationellt skydd, enligt de senast tillgängliga årliga unions-

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att be-tecknas som subsidiärt skyddsbehövande och för innehålllet i det beviljade skyddet, om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU.

omfattande genomsnittliga uppgifterna är 20 procent eller lägre, såvida inte en betydande förändring har ägt rum i det berörda tredjelandet sedan offentliggörandet av de relevanta uppgifterna eller att sökanden tillhör en kategori av personer för vilken andelen 20 procent eller lägre inte kan anses vara representativ med avseende på deras behov av skydd, bland annat med beaktande av betydande skillnader mellan beslut i första instans och slutliga beslut.

I de fall sökanden är underårig följer det av artikel 42.3 under vilka omständigheter det påskyndade prövningsförfarandet därmed får tillämpas och när en oggrundad ansökan får förklaras som uppenbart oggrundad. Det följer av definitionen i artikel 3.6 att med underårig avses en tredjelandsmedborgare eller statslös person under 18 år. De omständigheter som kan läggas till grund för att förklara en oggrundad ansökan som uppenbart oggrundad när det gäller en sökande som är underårig motsvarar ovan redovisade omständigheter i artikel 42.1 (c), (e), (f), (g) och (j). De omständigheter som följer av artikel 42.1 (a), (b), (d), (h) och (i) kan således inte läggas till grund för att förklara en oggrundad ansökan som uppenbart oggrundad i de fall sökanden är underårig. I dessa fall får därmed inte heller det påskyndade prövningsförfarandet tillämpas.

Sammanfattningsvis har medlemsstaterna därmed, liksom enligt det omarbetade asylprocedurdirektivet, möjlighet att i nationell rätt införa eller behålla bestämmelser som innebär att en oggrundad ansökan om internationellt skydd kan förklaras vara uppenbart oggrundad. I förhållande till direktivet innebär dock asylprocedurförordningen att medlemsstaterna kan bemyndiga den beslutande myndigheten att förklara en oggrundad ansökan som uppenbart oggrundad i fler situationer.

Av artikel 10 i asylprocedurförordningen följer att en sökande, med vissa angivna undantag, ska ha rätt att under det administrativa förfarandet stanna kvar på territoriet i den medlemsstat där denne är skyldig att befinna sig i enlighet med artikel 17.4 i asyl- och migrationshanteringsförordningen. Om en ansökan om internationellt skydd bedöms oggrundad har sökanden enligt artikel 68.2 som huvudregel även rätt att stanna kvar till dess att tidsfristen inom vilken sökanden kan utöva rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol i första instans har löpt ut, och om sökande utövar denna rätt inom utsatt tid, i avvaktan på resultatet av överklagandet.

Utan att det påverkar principen om non-refoulement ska dock en sökande enligt artikel 68.3, under vissa förutsättningar, inte ha rätt att stanna kvar på medlemsstaternas territorium om den behöriga myndigheten har avslagit ansökan eller en efterföljande ansökan som oggrundad eller uppenbart oggrundad, bl.a. om sökanden vid tidpunkten för beslutet är föremål för ett påskyndat prövningsförfarande. Till skillnad från liknande bestämmelser i asylprocedurdirektivet är förordningens bestämmelser direkt tillämpliga i respektive medlemsstat.

Sökanden har dock i enlighet med artikel 68.4 och artikel 68.5 (a) rätt att stanna kvar på medlemsstaternas territorium i minst fem dagar efter att beslutet fattades för att under denna tid ha möjlighet att begära att få stanna kvar i landet i avvaktan på resultatet av överklagandet. En domstol kan därefter på begäran från sökanden eller ex officio besluta att sökanden tillåts stanna kvar på medlemsstatens territorium i avvaktan på resultatet av överklagandet.

6.1.3 Gällande nationell rätt

Som redovisats i avsnitt 6.1 specificerar utlänningslagen inte när rätten att stanna kvar på medlemsstaternas territorium upphör. Den nuvarande ordningen i Sverige innebär i stället att beslut om avvisning under vissa förutsättningar får verkställas innan de har fått laga kraft, vilket innebär att sökanden i de fallen saknar rätt att stanna kvar i avvaktan på resultatet av överklagandet. Så gäller vid uppenbart oggrundade asylansökningar.

Förutsättningarna för att enligt svensk rätt anse en oggrundad ansökan om asyl som uppenbart oggrundad regleras i 8 kap. 19 § utlänningslagen, som genomför artikel 32.2 och delvis artikel 46.6 i det omarbetade asylprocedurdirektivet. En bedömning av om en asylansökan är uppenbart oggrundad kan, i likhet med asylprocedurdirektivet och asylprocedurförordningen, göras endast efter att ansökan har prövats i sak. Av paragrafen följer också under vilka förutsättningar Migrationsverket får besluta om avvisning med omedelbar verkställighet, dvs. fatta ett beslut om avvisning som får verkställas innan det har fått laga kraft. I samband med att det första asylprocedurdirektivet införlivades i svensk rätt konstaterade den dåvarande regeringen att möjligheten att besluta om avvisning med

omedelbar verkställighet inte stred mot direktivet eftersom rätten att stanna kvar i medlemsstaten när ansökan prövas endast gäller under prövningen i första instans⁷.

Av 8 kap. 19 § första stycket första meningen utlänningslagen följer att Migrationsverket får besluta att myndighetens beslut om avvisning får verkställas även om det inte har fått laga kraft, om det är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller ska beviljas på någon annan grund (uppenbart ogrundad ansökan). Upphållstillstånd på annan grund kan t.ex. avse uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som är bosatt i Sverige. Av 12 kap. 8 a § andra stycket utlänningslagen följer att om ett sådant beslut om avvisning överklagas ska migrationsdomstolen pröva om verkställigheten tills vidare ska avbrytas (inhibition) och innan denna prövning skett får beslutet om avvisning inte verkställas. EU-domstolen har dock i ett antal avgöranden, som innefattar sådana fall då ansökan avslagits med stöd av direktivets bestämmelser om uppenbart ogrundade ansökningar, uttalat att det krävs att samtliga rättsverkningar av ett beslut om återvändande ska upphöra att gälla så länge utlänningsrätten har rätt att stanna kvar i landet, vilket omfattar såväl överklagandetiden för beslutet att avslå ansökan som tiden till dess att överklagandet har prövats i en domstolsinstans.⁸ Ett beslut att avvisa en sökande med omedelbar verkställighet får därmed verkställas först när överklagandetiden för beslutet att avslå asylansökan har löpt ut och, om detta beslut överklagas, när rätten att stanna kvar har avgjorts slutligt av migrationsdomstolen⁹.

Avseende uppenbart ogrundade ansökningar är det endast i de fall Migrationsverket fattat beslut om avvisning enligt 8 kap. 17 § första stycket 1 eller 2 som det är möjligt att fatta beslut om omedelbar verkställighet, dvs. om utlänningsrätten söker asyl här eller har en nära familjemedlem som söker asyl här. Migrationsverket får även besluta om avvisning med omedelbar verkställighet om ansökan om asyl avvisas med stöd av 5 kap. 1 b § första stycket 1 eller 2, dvs. om sökanden har förklarats vara flykting eller alternativt skyddsbehövande i ett annat EU-land eller det bedöms att det finns ett s.k. första asylland som sökanden kommer att släppas in i.

⁷ Prop. 2009/10:31 s. 179.

⁸ Se mål C-181/16, mål C-269-18 samt mål C-180/17.

⁹ Se MIG 2023:9.

För att en asylansökan ska bedömas som uppenbart oggrundad måste det stå helt klart att utlänningen genom att avvisas från Sverige inte kan komma att bli utsatt för skyddsgrundande behandling. Det ska i dessa fall vara fråga om en bedömning som inte kräver mer ingående överväganden, vare sig beträffande uppgifternas trovärdighet eller om de anförda omständigheterna kan medföra rätt till internationellt skydd. Bedömningen av om det är uppenbart att det saknas grund för asyl eller för uppehållstillstånd på annan grund ska göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet¹⁰.

I 8 kap. 19 § andra stycket utlänningslagen anges uttömmande vilka omständigheter som kan ligga till grund för att betrakta en oggrundad ansökan om asyl som uppenbart oggrundad. En ansökan får anses uppenbart oggrundad om utlänningens uppgifter saknar betydelse för prövningen av ansökan eller om de uppgifter utlänningen lämnat saknar tillförlitlighet. Dessutom kan ansökan anses uppenbart oggrundad om utlänningen kommer från ett säkert ursprungsland enligt en sådan förteckning som avses i 1 kap. 6 a § utlänningslagen. Det krävs då att utlänningen är medborgare i det landet eller är en statslös person som tidigare haft sin vanliga vistelseort där, och inte har lagt fram några allvarliga skäl för att landet inte ska anses som ett säkert ursprungsland för honom eller henne.

Bestämmelsen i 1 kap. 6 a § infördes den 1 maj 2021 och det följer av den att med säkert ursprungsland avses ett land där det allmänt och genomgående inte förekommer förföljelse, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning eller hot på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt. Vid bedömningen ska även den rättsliga situationen och de politiska förhållandena i landet beaktas. Med *allmänt och genomgående* avses att det ska vara en generellt rådande situation med viss kontinuitet¹¹. Bestämmelsen utgår från den definition som finns i bilaga 1 till det omarbetade asylprocedurdirektivet. Det är Migrationsverket som i föreskrifter upprättar förteckningen över säkra ursprungsländer, vilket följer av 4 kap. 2 a § utlänningsförordningen¹². Enligt 4 kap. 2 b § första stycket i förordningen ska Migrationsverket regelbundet se över situationen i de länder som tagits upp i förteckningen och länder som inte längre

¹⁰ Jfr MIG 2010:22.

¹¹ Prop. 2020/21:71 s. 12 f.

¹² Utlänningsförordning (2006:97).

bedöms vara säkra ursprungsländer ska tas bort från förteckningen. I den första förteckningen bedömdes åtta länder utgöra sådana säkra ursprungsländer som avses i 1 kap. 6 a § utlänningslagen¹³. För närvarande utgör sju länder sådana säkra ursprungsländer som avses i 1 kap. 6 a § utlänningslagen¹⁴. Den aktuella bestämmelsen genomför artikel 37 i det omarbetade asylprocedurdirektivet, vilken föreskriver att medlemsstaterna får införa eller behålla lagstiftning som gör det möjligt att på nationell nivå fastställa säkra ursprungsländer i samband med prövning av ansökningar om internationellt skydd.

Sammanfattningsvis får Migrationsverket enligt nuvarande ordning fatta ett beslut om avvísning med omedelbar verkställighet när det föreligger någon sådan omständighet som medför att det får anses uppenbart att det inte finns grund för asyl enligt 8 kap. 19 § andra stycket utlänningslagen och det även är uppenbart att uppehållstillstånd inte ska beviljas på annan grund. Som nämnts har Migrationsverket i vissa fall även sådan möjlighet när en ansökan avvisas med stöd av 5 kap. 1 b § utlänningslagen.

Förutsättningarna för att med stöd av asylprocedurförordningen anse en ogrundad ansökan som uppenbart ogrundad är i förhållande till utlänningslagen avsevärt vidare. Det kan t.ex. konstateras att förordningen gör det möjligt för medlemsstaterna att anse en ogrundad ansökan som uppenbart ogrundad om ansökan är en efterföljande ansökan för vilken prövning inte nekas. I svensk rätt motsvaras efterföljande ansökningar i dag närmast av paragrafen i 12 kap. 19 § utlänningslagen, vilken föreskriver att Migrationsverket ska ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning om utlänningen i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvísning eller utvisning som fått laga kraft åberopar sådana nya omständigheter som kan antas utgöra ett bestående hinder mot verkställigheten. Enligt nuvarande ordning krävs även att utlänningen inte har kunnat åberopa omständigheterna tidigare, eller har giltig ursäkt för att inte ha åberopat dessa tidigare. Om en ny prövning beviljas sker en ny prövning av om utlänningen uppfyller förutsättningarna för internationellt skydd.

¹³ Se Migrationsverkets föreskrifter om förteckning över säkra ursprungsländer, MIGRFS 2021:4, beslutade den 24 maj 2021 (upphävda).

¹⁴ Se Migrationsverkets föreskrifter om förteckning över säkra ursprungsländer, MIGRFS 2025:1, beslutade den 7 januari 2025.

Med hänsyn till utredningens direktiv finns anledning att överväga om den möjlighet som förordningen erbjuder att förklara en oggrundad ansökan som uppenbart oggrundad i vissa fall bör införas i svensk rätt.

6.1.4 Kompletterande bestämmelser till artikel 39.4 i asylprocedurförordningen om uppenbart oggrundade ansökningar om internationellt skydd

Förslag: Genom en ny bestämmelse i utlänningslagen bemyndigas Migrationsverket att förklara en oggrundad ansökan som uppenbart oggrundad. En oggrundad ansökan om internationellt skydd ska anses vara uppenbart oggrundad om någon av de situationer som räknas upp i artikel 42.1 och 42.3 i asylprocedurförordningen är tillämpliga vid tidpunkten för prövningens avslutande.

Skälen för förslaget: Utgångspunkten enligt utredningens direktiv är att svensk rätt ska motsvara de möjligheter att betrakta en oggrundad ansökan om internationellt skydd som uppenbart oggrundad som EU-rätten medger. Enligt artikel 39.4 i asylprocedurförordningen får den beslutande myndigheten bemyndigas enligt nationell rätt att förklara en oggrundad ansökan som uppenbart oggrundad, om någon av de omständigheter som avses i artikel 42.1 och 42.3 är tillämpliga vid tidpunkten för prövningens avslutande (omständigheterna redovisas under avsnitt 6.1.2).

Utredningen konstaterar att vissa av grunderna i bestämmelserna har en motsvarighet i det omarbetade asylprocedurdirektivet och att vissa av grunderna har införts i svensk rätt genom 8 kap. 19 § utlänningslagen. Det finns således i dag en möjlighet att betrakta en ansökan som uppenbart oggrundad. Så är fallet om utlänningsens uppgifter saknar betydelse för prövningen eller saknar tillförlitlighet eller om utlänningsen kommer från ett säkert ursprungsland.

Förutsättningarna enligt svensk rätt för att betrakta en asylansökan som uppenbart oggrundad är emellertid snävare än vad såväl artikel 32.2 i asylprocedurdirektivet som artikel 39.4 i asylprocedurförordningen tillåter. Som redan framkommit erbjuder asylprocedurförordningen i förhållande till asylprocedurdirektivet dessutom utökade grunder för att betrakta en ansökan om internationellt skydd som uppenbart

ogrundad. Direktivet saknar motsvarighet till de grunder som redovisas i artikel 42.1 (i) och (j) i förordningen. Det handlar alltså om de situationerna att sökanden har rest in lagligt i en medlemsstat, men inte lämnat in en ansökan om internationellt skydd så snart som möjligt samt när sökanden är medborgare i eller, när det gäller statslösa personer, tidigare varit bosatt i ett tredje land för vilket andelen beviljanden av ansökningar om internationellt skydd är låg.

Utredningen konstaterar att samma grunder som kan läggas till grund för att betrakta en ansökan om internationellt skydd som uppenbart ogrundad även ska aktualisera ett påskyndat prövningsförfarande enligt förordningen. En rimlig utgångspunkt är då att Migrationsverket ska kunna betrakta ansökan som uppenbart ogrundad i samtliga dessa situationer, dvs. i de situationer som räknas upp i artikel 42.1 och 42.3 i förordningen (se artikel 39.4).

Den rättsföljd som enligt förordningen är kopplad till att en ansökan om internationellt skydd avslås när sökanden är föremål för ett påskyndat prövningsförfarande och/eller ett gränsförfarande, utom om sökanden är ett ensamkommande barn, är att sökanden inte har en automatisk rätt att stanna kvar i landet vid en eventuell överklagandeprocess (se artikel 68.3 i förordningen). Bestämmelserna i artikel 68.3 är direkt tillämpliga. Under de förutsättningar som följer av bestämmelsen ska, med de begränsningar som följer av artikel 68.4 och 68.5, ett avvisnings- eller utvisningsbeslut därför kunna verkställas omedelbart.

Det kan därför diskuteras hur stort behov det finns av att möjliggöra för Migrationsverket att betrakta en asylansökan som uppenbart ogrundad. Utredningen anser dock att möjligheten kan fylla en viktig symbolisk funktion samtidigt som det kan vara av viss nytta för myndigheter och domstolar att rättsligt kunna kategorisera ogrundade ansökningar som uppenbart ogrundade. Det bör därför införas en bestämmelse som ger Migrationsverket möjlighet att förklara en asylansökan som uppenbart ogrundad i de situationer som räknas upp i artikel 42.1 och 42.3 i förordningen. Den föreslagna ordningen är förenlig med bestämmelserna i asylprocedurförordningen och Sveriges internationella förpliktelser i övrigt.

När det gäller den lagtekniska konstruktionen konstaterar utredningen att nuvarande bestämmelser om uppenbart ogrundade asylansökningar finns i 8 kap. 19 § utlänningslagen. Eftersom artikel 68 i asylprocedurförordningen innehåller bl.a. vissa direkt

tillämpliga bestämmelser som reglerar enskildas rätt att stanna kvar vid ett eventuellt överklagandeförfarande, och reglerar förutsättningarna för att verkställa ett avlägsnandebeslut innan det fått laga kraft, kommer flera bestämmelser i 8 kap. 19 § utlänningslagen sannolikt att behöva tas bort. Frågan om eventuella ändringar av den paragrafen och därtill hörande bestämmelser omfattas emellertid inte av utredningens uppdrag, utan tas om hand av utredningen om anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt (Ju 2024:E).

Utredningen föreslår därför i stället att Migrationsverket bemyndigas att förklara en ogrundad ansökan som uppenbart ogrundad i vissa fall och att en bestämmelse om detta införs i 5 kap. utlänningslagen. Utredningen har övervägt om bestämmelsen i stället borde placeras i något annat kapitel, främst utifrån att förklaringen av en ogrundad asylansökan som uppenbart ogrundad inte i sig kommer att medföra några rättsverkningar för den enskilde enligt asylprocedurförordningen. Bemyndigandet avser dock asylansökningar som enligt nu gällande rätt regleras i bl.a. 5 kap. Det framstår därför som lämpligt att bestämmelsen placeras i detta kapitel. I bestämmelsen ska endast anges att Migrationsverket får förklara en ogrundad asylansökan som uppenbart ogrundad i de situationer som räknas upp i artikel 42.1 och 42.3 i asylprocedurförordningen (se artikel 39.4 i förordningen), dvs. samma situationer som kan aktualisera ett påskyndat förfarande.

7 Rättslig rådgivning, rättsligt bistånd och biträde

7.1 Inledning

Bestämmelser om rättslig rådgivning, rättsligt bistånd och biträde finns i asylprocedurförordningen¹ samt asyl- och migrationshanteringsförordningen². Bestämmelserna innebär, såvitt här är intressant, att asylsökande som regel har rätt till kostnadsfri rättslig rådgivning hos Migrationsverket under asylprocessen och förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat samt kostnadsfritt rättsligt bistånd eller biträde vid ett eventuellt överklagandeförfarande enligt förordningarna. Förordningarna innehåller dock inte några bestämmelser som innebär en rätt för asylsökande att förordnas ett offentligt biträde hos Migrationsverket. Vidare får medlemsstaterna reglera vissa undantag och begränsningar när det gäller rätten till kostnadsfri rättslig rådgivning samt kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde.

Enligt utredningsdirektiven ska utredningen analysera och ta ställning till behovet av att genomföra anpassningar av svensk rätt i förhållande till förordningarnas bestämmelser om rättslig rådgivning, rättsligt bistånd och biträde. Utredningen ska även analysera i vilken utsträckning det svenska regelverket gällande rätten till offentligt bekostat biträde i asyلفörfarandet är mer förmånligt än vad som krävs enligt de aktuella förordningarna. Utifrån resultatet av analysen ska utredningen ta ställning till hur rätten till offentligt

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1351 av den 14 maj 2024 om asyl- och migrationshantering, om ändring av förordningarna (EU) 2021/1147 och (EU) 2021/1060 och om upphävande av förordning (EU) nr 604/2013.

bekostat biträde kan begränsas genom ändringar i utlänningslagen³ och lämna nödvändiga författningsförslag.

Utgångspunkten för utredningens uppdrag är att Sverige inte i något avseende ska ha ett regelverk som är mer generöst än vad som krävs enligt EU-rätten och att de möjligheter till begränsning av asylsökandes rättigheter som finns ska nyttjas fullt ut. Det kan dock i vissa undantagsfall finnas starka skäl att avvika från den mest restriktiva regleringen, t.ex. för att främja ett enhetligt och ändamålsenligt regelverk. Det ingår inte i utredningens uppdrag att utreda möjligheterna att begränsa rätten till offentligt biträde i övriga migrationsärenden, som faller utanför respektive förordnings tillämpningsområde.

I detta kapitel redogörs inledningsvis för rätten till kostnadsfri rättslig rådgivning samt kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde enligt EU-rätten (avsnitt 7.2) samt relevanta bestämmelser i svensk rätt (avsnitt 7.3). I avsnitt 7.4 finns utredningens överväganden i fråga om behovet av anpassningar av svensk rätt i förhållande till aktuella förordningar. I avsnitt 7.5 redogör utredningen för hur svensk rätt skulle kunna anpassas till det som bedöms vara EU:s rättsliga miniminivå när det gäller kostnadsfri rättslig rådgivning samt kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde. Utredningens förslag om vilka kompletterande bestämmelser som bör införas i svensk rätt när det gäller tillhandahållande av rättslig rådgivning, rättsligt bistånd och biträde finns i avsnitt 7.6.

7.2 EU-rätt

7.2.1 Det omarbetade asylprocedurdirektivet

Det omarbetade asylprocedurdirektivet⁴ innehåller bestämmelser om rätt till kostnadsfri rättslig information och information om förfarandet i första instans samt kostnadsfritt rättsligt bistånd eller biträde vid överklagandeförfarandet. Enligt artikel 19.1 ska medlemsstaterna under förfarandet i första instans se till att sökande, på begäran, får kostnadsfri rättslig information och information om förfarandet. Om beslutet avseende ansökan om internationellt skydd i första instans går sökanden emot ska sökanden enligt artikel 19.2

³ Utlänningslag (2005:716).

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbeting).

ges information i syfte att tydliggöra skälen till beslutet samt få förklarat hur det kan överklagas.

Medlemsstaterna får enligt artikel 21.1 föreskriva att den kostnadsfria rättsliga information och information om förfarandet som följer av artikel 19 ska tillhandahållas av icke-statliga organisationer, av personal vid myndigheter eller av särskilda statliga organ. Medlemsstaterna får även bl.a. föreskriva att rättslig information och rättsligt bistånd samt biträde enligt artikel 19 och artikel 20 endast ska beviljas till personer som saknar tillräckliga medel, endast i överklaganden till en instans samt införa belopps- och tidsgränser för tillhandahållandet av kostnadsfri rättslig rådgivning samt kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde.

Enligt artikel 20.1 ska sökanden på begäran ha rätt till kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde vid överklagande av beslut, vilket bl.a. inkluderar ogrundade samt uppenbart ogrundade ansökningar, återkallelse av internationellt skydd samt beslut där ansökan bedöms ogrundad med avseende på flyktingstatus. Kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde ska åtminstone omfatta utarbetande av de nödvändiga inlagorna och deltagande i förhandlingarna i domstol eller tribunal i första instans. Sådant kostnadsfritt rättsligt bistånd och/eller biträde får även beviljas i första instans. Medlemsstaterna får enligt artikel 20.3. föreskriva att rättsligt bistånd och biträde inte ska beviljas om överklagandet bedöms sakna rimliga utsikter till framgång. Medlemsstaterna får även bl.a. föreskriva att rättsligt bistånd eller biträde inte ska beviljas en sökande som inte längre befinner sig på medlemsstatens territorium vid tillämpning av artikel 41.2 (c), dvs. undantag från rätten att stanna kvar på medlemsstatens territorium vid efterföljande ansökningar⁵.

Enligt artikel 21 ges medlemsstaterna möjlighet att uppställa villkor för tillhandahållandet av kostnadsfri rättslig information och information om förfarandet samt rättsligt bistånd och biträde. Av bestämmelsen följer bl.a. att medlemsstaterna får utesluta tillgången till rättslig information, bistånd och biträde för personer som har tillräckliga medel samt att kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde endast beviljas för överklagandeförfaranden i en instans och inte för

⁵ Med vissa mindre språkliga ändringar i jämförelse med asylprocedurdirektivet definieras *efterföljande ansökan* i artikel 3.19 i asylprocedurförordningen som en ytterligare ansökan om internationellt skydd som görs i någon medlemsstat efter det att ett slutligt beslut har fattats om en tidigare ansökan, inbegripet fall där ansökan har avslagits såsom uttryckligen eller implicit återkallad.

ytterligare överklaganden som i förekommande fall föreskrivs i nationell rätt. Dessutom får medlemsstaterna införa belopps- och/eller tidsgränser samt begära att helt eller delvis få ersättning för beviljade kostnader om sökandens ekonomiska situation avsevärt har förbättrats under förfarandet eller om beslutet att bevilja sådana kostnader fattades på grundval av falska uppgifter från sökanden.

7.2.2 Asylprocedurförordningen

Genom asylprocedurförordningens ikraftträdande upphävs det omarbetade asylprocedurdirektivet från och med den 12 juni 2026. Av artikel 2.1 i förordningen framgår att den är tillämplig på alla ansökningar om internationellt skydd som görs på medlemsstaternas territorium, inbegripet vid den yttre gränsen, i deras territorialvatten eller i deras transitområden, samt på återkallandet av internationellt skydd.

Av artikel 15.1 framgår att sökanden i alla skeden av förfarandet ska ha rätt att på ett ändamålsenligt sätt samråda med en rättslig rådgivare eller en annan rådgivare i frågor som rör dennes ansökan. Av artikel 15.2 följer att sökanden, utan att det påverkar dennes rätt att välja sin egen rättsliga rådgivare eller annan rådgivare på egen bekostnad, får begära kostnadsfri rättslig rådgivning vid det administrativa förfarandet och kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde vid överklagandeförfarandet. Sökanden ska så snart som möjligt och senast vid registreringen av ansökan i enlighet med artikel 27 informeras om sin rätt att begära rättslig rådgivning eller rättsligt bistånd och biträde. Rätten att begära kostnadsfri rättslig rådgivning inträder därmed senast i samband med att ansökan om internationellt skydd registreras.

Som huvudregel ska sökanden i enlighet med artikel 28.1 så snart som möjligt efter att ansökan registrerats, och senast inom 21 dagar, lämna in ansökan om internationellt skydd till den behöriga myndigheten. Av artikel 28.7 första stycket följer dock att medlemsstaterna får organisera tillgången till förfarandet på ett sådant sätt att ansökan görs, lämnas in eller registreras samtidigt. När ansökan lämnas in ska sökanden så snart som möjligt, för att underbygga ansökan om internationellt skydd, lägga fram alla faktorer och handlingar som denne förfogar över i enlighet med artikel 4.2 i skyddsgrundsförord-

ningen⁶. Ansökan ska som huvudregel lämnas in personligen men medlemsstaterna får i nationell rätt föreskriva undantag från huvudregeln. Om sökanden utan godtagbara skäl inte lämnar in ansökan i tid kan ansökan förklaras som implicit återkallad i enlighet med artikel 41.1 (a) i asylprocedurförordningen.

Enligt artikel 15.3–4 i asylprocedurförordningen får medlemsstaterna i nationell rätt föreskriva om kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde i det administrativa förfarandet samt i enlighet med sina nationella system organisera tillhandahållandet av rättslig rådgivning samt rättsligt bistånd och biträde. Enligt artikel 13.13 har sökanden rätt att bistås av en rättslig rådgivare vid den personliga intervjun, men om rådgivaren är frånvarande ska det inte hindra den beslutande myndigheten från att genomföra intervjun.

Av artikel 16.1 följer att medlemsstaterna, på begäran av sökanden, ska tillhandahålla kostnadsfri rättslig rådgivning vid det administrativa förfarandet som fastställs i kapitel III. Vid en ansökan om internationellt skydd gäller rätten till kostnadsfri rättslig rådgivning därmed endast vid det administrativa förfarandet. En sådan rätt till kostnadsfri rättslig rådgivning finns inte vid förfaranden för återkallande av internationellt skydd som återfinns i kapitel IV, oavsett om det är en myndighet eller en domstol som inleder förfarandet.

Rätten till kostnadsfri rättslig rådgivning är begränsad till sådana åtgärder som avses i artikel 16.2. Den kostnadsfria rättsliga rådgivningen ska således inkludera tillhandahållandet av (a) vägledning om och en förklaring av det administrativa förfarandet, inklusive rättigheter och skyldigheter samt (b) bistånd gällande inlämnandet av ansökan och vägledning om de olika förfaranden inom ramen för vilka ansökan kan prövas och anledningarna till att dessa förfaranden tillämpas, de bestämmelser som avgör huruvida en ansökan kan tas upp till prövning och de rättsliga frågor som kan uppstå under förfarandet, inklusive information om hur ett beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd kan överklagas.

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande och för innehållet i det beviljade skyddet, om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU.

Enligt artikel 16.3 får tillhandahållandet av kostnadsfri rättslig rådgivning vid det administrativa förfarandet uteslutas om ansökan är en första efterföljande ansökan som anses ha lämnats in endast för att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om återvändande som skulle leda till att sökanden omedelbart avlägsnas från medlemsstaten, ansökan är en andra eller ytterligare efterföljande ansökan eller om sökanden redan bistås och biträds av en rättslig rådgivare.

Vid överklagandeförfarandet ska medlemsstaterna enligt artikel 17.1 säkerställa att sökanden får kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde. Rätten till kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde vid överklagandeförfarandet gäller även för bl.a. utlännningar som överklagar beslut om att återkalla internationellt skydd samt utlännningar som bedömts uppfylla kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande men där ansökan bedömts som ogrundad avseende på flyktingstatus (artikel 66.4 och 67.1). Kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde ska omfatta utarbetande av de inlagor som krävs enligt nationell rätt, förberedande av överklagandet och, vid en förhandling, deltagande i den förhandlingen i domstol.

Av artikel 17.2 följer att medlemsstaterna vid överklagandeförfarandet får utesluta tillhandahållandet av det kostnadsfria rättsliga biståndet och biträdet i vissa angivna situationer. Det gäller om sökanden (a) anses ha tillräckliga medel för att på egen bekostnad kunna betala för biträdet, (b) det anses att överklagandet saknar rimliga utsikter till framgång eller utgör ett missbruk av förfarandet, (c) överklagandet eller prövningen sker i andra eller högre instans enligt nationell rätt, vilket inkluderar förnyad behandling eller en ytterligare omprövning samt (d) om sökanden redan bistås eller biträds av en rättslig rådgivare.

Om en myndighet, som inte är en domstol, beslutar att utesluta rätten till kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde med motiveringen att överklagandet anses sakna rimliga utsikter till framgång eller utgör ett missbruk av förfarandet ska sökanden enligt artikel 17.3 ha rätt att överklaga det beslutet till domstol och för detta ändamål ha rätt att begära kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde.

Av artikel 19.1 följer att kostnadsfri rättslig rådgivning samt kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde ska tillhandahållas av rättsliga rådgivare eller andra rådgivare som enligt nationell rätt är godkända eller tillåtna att ge råd, bistå eller företräda sökandena, eller av icke-

statliga organisationer som är ackrediterade enligt nationell rätt att tillhandahålla sökande sådana tjänster. Enligt artikel 19.2 ska medlemsstaterna fastställa närmare förfaranderegler för hur en sådan begäran om tillhandahållande av kostnadsfri rättslig rådgivning samt kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde avseende en ansökan om internationellt skydd ska lämnas in och handläggas, eller tillämpa befintliga regler för en liknande begäran som grundar sig på nationell rätt, förutsatt att dessa regler inte är mer restriktiva eller gör tillgången till kostnadsfri rättslig rådgivning eller kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde omöjlig eller orimligt svår. Medlemsstaterna ska enligt artikel 19.3 även fastställa särskilda regler om uteslutandet av tillhandahållande av kostnadsfri rättslig rådgivning och av kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde i enlighet med artikel 16.3 samt artikel 17.2.

Av artikel 19.4 följer att medlemsstaterna får införa belopps- eller tidsgränser för tillhandahållandet av kostnadsfri rättslig rådgivning samt kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde. Dessa gränser får inte vara godtyckliga eller otillbörligt begränsa tillgången till kostnadsfri rättslig rådgivning samt kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde. När det gäller avgifter och andra kostnader ska behandlingen inte vara mindre förmånlig än den behandling som medlemsstatens medborgare vanligtvis får i frågor som gäller rättsligt bistånd. Enligt artikel 19.5 får medlemsstaterna begära att helt eller delvis få ersättning av sökanden för de kostnader som uppkommit vid tillhandahållandet av rättsligt bistånd och biträde om sökandens ekonomiska situation avsevärt förbättras under förfarandet eller om beslutet att tillhandahålla kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde fattades på grundval av oriktiga uppgifter från sökanden.

Av artikel 22 följer bl.a. att barnets bästa ska komma i främsta rummet när de behöriga myndigheterna tillämpar förordningen. Enligt artikel 23.1 ska de behöriga myndigheterna säkerställa att ensamkommande barn företräds och bistås på ett sådant sätt att de kan utnyttja sina rättigheter och skyldigheter enligt bl.a. asylprocedurförordningen. Detta ska bl.a. säkerställas genom att det för ensamkommande barn ska utses en företrädare som företräder och bistår barnet under alla skeden av förfarandet. Som utgångspunkt har ensamkommande barn enligt svensk lagstiftning rätt till en god man som bistår barnet.

7.2.3 Den omarbetade Dublinförordningen

I den första Dublinförordningen⁷ saknades bestämmelser om kostnadsfri rättslig rådgivning samt kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde. I den omarbetade Dublinförordningen⁸ utökades rättssäkerhetsgarantierna (se bl.a. skäl 19) och medlemsstaterna fick därigenom skyldighet att under vissa förutsättningar tillhandahålla rättsligt bistånd i överklagandeförfarandet. Den omarbetade förordningen saknar dock bestämmelser om tillhandahållande av kostnadsfri rättslig rådgivning under förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat. Det är först när det finns ett beslut om överföring som tillhandahållande av rättslig rådgivning kan aktualiseras.

Av artikel 27.5 i den omarbetade Dublinförordningen följer att medlemsstaterna efter att ett beslut om överföring har fattats ska se till att den berörda personen har tillgång till rättsligt bistånd vid överklagande eller omprövning i domstol. Enligt artikel 27.6 första stycket ska medlemsstaterna se till att rättsligt bistånd på begäran tillhandahålls kostnadsfritt om den berörda personen inte själv kan stå för kostnaderna. Medlemsstaterna får enligt det andra stycket, utan att tillgången till rättsligt bistånd begränsas godtyckligt, föreskriva att kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde inte ska beviljas om den behöriga myndigheten eller en domstol anser att överklagandet eller omprövningen saknar rimliga utsikter till framgång. Rättsligt bistånd ska enligt artikel 27.6 femte och sjätte stycket åtminstone inbegripa sammanställning av de handlingar som krävs inom ramen för förfarandet samt företrädande i domstol, och kan begränsas till tillgång till juridisk eller annan rådgivare som anvisas särskilt i nationell rätt för att bistå och företräda. Förfaranden för tillgång till rättsligt bistånd ska fastställas i nationell rätt.

⁷ Rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat.

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning).

7.2.4 Asyl- och migrationshanteringsförordningen

Genom asyl- och migrationshanteringsförordningens ikraftträdande upphävs den omarbetade Dublinförordningen från och med den 1 juli 2026. Av artikel 1 i den nya förordningen framgår att denna, i enlighet med principen om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning, och med målet att stärka det ömsesidiga förtroendet, har till syfte att fastställa en gemensam ram för hantering av asyl och migration i unionen. För det gemensamma europeiska asylsystemets funktion syftar förordningen vidare till att inrätta en solidaritetsmekanism samt ange kriterier och mekanismer för att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd.

Till skillnad från i den omarbetade Dublinförordningen finns i asyl- och migrationshanteringsförordningen bestämmelser om rätt till rättslig rådgivning under förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat. Av artikel 21 följer att sökanden i alla skeden av det förfarandet ska ha rätt att samråda med en juridisk eller annan rådgivare som godkänns eller tillåts som sådan enligt nationell rätt i frågor som rör tillämpningen av kriterierna i kapitel II eller klausulerna i kapitel III i förordningen. Sökanden får i förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat begära kostnadsfri rättslig rådgivning. Sådan kostnadsfri rådgivning ska tillhandahållas av juridiska eller andra rådgivare som godkänns eller tillåts enligt nationell rätt för att ge råd till, bistå eller företräda sökande, eller av icke-statliga organisationer som är ackrediterade enligt nationell rätt att tillhandahålla rådgivningstjänster till, eller företräda, sökande. Medlemsstaterna får organisera tillhandahållandet av rättslig rådgivning i enlighet med sina nationella system och ska fastställa särskilda förfaranderegler för inlämning och behandling av begäran av sådan kostnadsfri rättslig rådgivning.

Vid tillämpning av förfarandet för fastställande av ansvarig medlemsstat ska den kostnadsfria juridiska rådgivningen omfatta tillhandahållande av (a) vägledning om och förklaringar av kriterierna och förfarandena för att fastställa ansvarig medlemsstat, inklusive information om rättigheter och skyldigheter under alla skeden av det förfarandet. Vidare ska tillhandahållandet omfatta (b) vägledning om och hjälp med tillhandahållande av information som skulle kunna bidra till att fastställa ansvarig medlemsstat samt (c) vägledning och hjälp med den mall som avses i artikel 22.1. Enligt artikel 21.7 får kostnadsfri

rättslig rådgivning i förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat uteslutas om sökanden redan bistås och företräds av en juridisk rådgivare. Denna bestämmelse är direkt tillämplig för beslutsmyndigheten och det får därför inte införas någon kompletterande nationell bestämmelse.

I artikel 43 finns bestämmelser om rätten till effektivt rättsmedel vid överklagande eller omprövning i domstol när det gäller ett beslut om överföring. Medlemsstaterna ska enligt artikel 43.4 säkerställa att den berörda personen har tillgång till rättsligt bistånd, och vid behov, språkligt stöd. Förfarandena för tillgång till rättsligt bistånd och biträde ska fastställas i nationell rätt (artikel 43.5 sjätte stycket). Medlemsstaterna ska härvid säkerställa att rättsligt bistånd och biträde vid överklagandeförfarandet på begäran tillhandahålls kostnadsfritt om den berörda personen inte själv kan stå för kostnaderna. Vidare får medlemsstaterna föreskriva att personer som omfattas av förordningen inte ska behandlas mer förmånligt i fråga om avgifter och andra kostnader än medlemsstatens egna medborgare när det gäller rättsligt bistånd och biträde (artikel 43.5 första stycket).

Enligt andra stycket får medlemsstaterna föreskriva att kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde inte ska beviljas om den behöriga myndigheten eller en domstol anser att överklagandet eller omprövningen saknar rimliga utsikter till framgång, under förutsättning att tillgången till rättsligt bistånd och biträde inte begränsas på ett godtyckligt sätt. Av tredje stycket framgår att om en myndighet som inte är en domstol beslutar att inte bevilja kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde med hänvisning till andra stycket, ska medlemsstaterna sörja för rätten till ett effektivt rättsmedel inför domstol för att överklaga eller begära omprövning av det beslutet. Medlemsstaterna ska säkerställa att tillgången till rättsligt bistånd och biträde inte begränsas godtyckligt och att den berörda personens tillgång till rättslig prövning inte hindras (se artikel 43.5 fjärde stycket). Rättsligt bistånd ska åtminstone innefatta sammanställning av de handlingar som krävs inom ramen för förfarandet och rättsligt biträde ska åtminstone inbegripa företrädande i domstol, och kan begränsas till tillgång till juridiska rådgivare eller andra rådgivare som anvisas särskilt i nationell rätt (artikel 43.5 femte stycket).

7.3 Gällande nationell rätt

Utlänningsärenden är ett av förhållandevis få rättsområden inom förvaltningsrätten där myndigheter och domstolar i vissa fall har en skyldighet att förordna offentligt biträde för den enskilde. I ärenden där frågan om utvisning aktualiseras har det alltsedan den första utlänningslagstiftningen funnits möjlighet att i vissa fall förordna offentligt biträde. Innan reglerna om offentligt biträde i utlänningsärenden infördes i 1989 års utlänningslag⁹ återfanns sådana bestämmelser i den numera upphävda rättshjälpslagen¹⁰. Som skäl för att förordna offentligt biträde i sådana ärenden fördes i förarbetena fram att ett avlägsnande från landet för en utlänning är ett ingrepp av det mest djupgående slag för honom eller henne. Det ansågs därför angeläget att bl.a. på denna väg åstadkomma garantier för att rättsskyddssynpunkterna blir väl tillgodosedda¹¹. En presumtion för att förordna offentligt biträde infördes 1978 och den dåvarande regeringen uttalade att praxis beträffande beviljande av offentligt biträde är allt för restriktiv och att huvudregeln borde vara att ingen ska kunna avlägsnas ur landet utan att ha erbjudits bistånd av ett offentligt biträde¹².

I förarbetena till den nu gällande utlänningslagen uttalade den dåvarande regeringen att bestämmelserna om offentligt biträde i allt väsentligt ska kvarstå oförändrade¹³. Rätten till offentligt biträde har trots ett flertal större lagändringar på utlänningsrättens område inte genomgått några betydande förändringar sedan dess. Som utgångspunkt saknas enligt gällande regler rätt till offentligt biträde i förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat och överföring enligt den omarbetade Dublinförordningen. Detsamma gäller vid domstolsprövning av sådana ärenden.

Rätten till offentligt biträde är i svensk utlänningsrätt betydligt mer långtgående än vad såväl det första¹⁴ som det omarbetade asylprocedurdirektivet föreskriver¹⁵. I bl.a. ärenden om avvisning och utvisning har sökanden enligt 18 kap. 1 § första stycket utlänningslagen som huvudregel rätt till offentligt biträde genom hela processen,

⁹ Utlänningslag (1989:529).

¹⁰ Rättshjälpslag (1972:429).

¹¹ Prop. 1972:132 s. 78.

¹² Prop. 1977/78:90 s. 47.

¹³ Prop. 2004/05:170 s. 239.

¹⁴ Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus.

¹⁵ Prop. 2009/10:31 s. 193 f.

även i första instans, medan det omarbetade direktivet föreskriver att sökanden som utgångspunkt endast har rätt till rättsligt bistånd och biträde i ärenden som överklagas till domstol.

I ärenden där skyddsbehov åberopas och fråga om utvisning aktualiseras råder i svensk rätt en presumtion för att ett offentligt biträde ska förordnas¹⁶. Presumtionen att den som lämnar in en ansökan om internationellt skydd har rätt till offentligt biträde gäller dessutom när ett avlägsnandebeslut har preskriberats och utlänningsdärefter ansöker om asyl på nytt och åberopar skyddsskäl¹⁷. Ett offentligt biträde kan även förordnas i mål som rör överklagande av Migrationsverkets beslut att inte bevilja ny prövning. Varken det omarbetade asylprocedurdirektivet eller asylprocedurförordningen föreskriver dock någon rätt till offentligt biträde i förfarandet för återkallande av internationellt skydd, utan en sådan rätt inträder först i samband med överklagandeförfarandet. I de fall utvisning aktualiseras i samband med förfarandet för återkallande av internationellt skydd råder i svensk rätt dock en presumtion för att offentligt biträde ska förordnas. Om ett offentligt biträde förordnas i ett ärende enligt utlänningslagen gäller förordnandet till dess att ärendet eller målet har avslutats, om inte biträdet blivit entledigt dessförinnan¹⁸.

Bestämmelserna om offentligt biträde i utlänningslagen kompletteras av lagen om offentligt biträde¹⁹ och bestämmelserna i den lagen är tillämpliga om inte annat är särskilt föreskrivet i annan lag. Enligt 1 § ska biträde förordnas i ett mål eller ärende enligt särskild föreskrift i lag och som huvudregel fattas beslut om förordnande av den myndighet som handlägger ärendet eller målet. Om ett biträde förordnas står staten för kostnaderna för biträdets arbete och för den utredning som är skäligen påkallad för att tillvarata den enskildes rätt och som inte kan tillhandahållas av ansvarig myndighet eller domstol. Biträdet har rätt till skälig ersättning från staten för sitt arbete (4 och 5 § lagen om offentligt biträde samt 27 § rättshjälpslagen²⁰).

Av 5 § lagen om offentligt biträde jämfört med 26 § rättshjälpslagen följer att till offentligt biträde får förordnas en advokat, en biträdande jurist på advokatbyrå eller någon annan som är lämplig för uppdraget. I fråga om advokater och biträdande jurister på advo-

¹⁶ Jfr MIG 2006:2.

¹⁷ MIG 2010:7.

¹⁸ MIG 2007:50.

¹⁹ Lag om offentligt biträde (1996:1620).

²⁰ Rättshjälpslag (1996:1619).

katbyråer tillförsäkras biträdets nödvändiga kvalifikationer genom de krav som generellt ställs på advokater och biträdande jurister på advokatbyråer²¹. Det saknas i lag formella behörighetskrav, men Migrationsverket ställer grundläggande krav för att en person ska förordnas²². Som generell regel gäller att den som förordnas som offentligt biträde ska ha en juristexamen. För att någon som saknar en juristexamen ska anses lämplig krävs att denne har stora kunskaper inom ett särskilt område som medför att ärendet eller målet behandlas på ett bättre och mer effektivt sätt än vad som annars hade varit fallet. I lagtexten anges inte heller hur lämplighetsbedömningen av offentliga biträden ska göras. Det ska dock göras en verklig prövning av biträdets kvalifikationer och det är den som vill förordnas som har att visa att han eller hon uppfyller lämplighetskravet, vilket även gäller den som är advokat eller biträdande jurist vid en advokatbyrå. Det förutsätts att den myndighet eller domstol som förordnar offentligt biträde gör en prövning av biträdets kvalifikationer²³. En sådan prövning ska även göras i de fall den enskilde lämnat önskemål om att ett visst offentligt biträde ska förordnas. Migrationsverket förordnar offentliga biträden i ärenden som handläggs av myndigheten och där utlänningslagen, eller i förekommande fall praxis, föreskriver att ett offentligt biträde ska förordnas. När ett mål anhängiggjorts i domstol har även migrationsdomstolarna samt Migrationsöverdomstolen befogenhet att förordna offentligt biträde. Dessutom förordnar Polismyndigheten offentliga biträden i vissa utlänningsärenden.

Av 18 kap. 1 § utlänningslagen följer i vilka mål och ärenden ett offentligt biträde ska förordnas för den som åtgärden avser. Av första stycket punkten 1 följer att offentligt biträde ska förordnas i mål och ärenden om avvisning, som utgångspunkt dock inte i ett avvisningsärende hos Polismyndigheten²⁴. Av punkten 2 i samma stycke följer att biträde ska förordnas i mål och ärenden om utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 11 § andra stycket. Punkten avser mål och ärenden om utvisning av utlänningar som inte är EES-medborgare eller familjemedlemmar till EES-medborgare, EES-medborgare eller familjemedlem till EES-medborgare som saknar uppehållsrätt eller annat tillstånd för att vistas i landet samt slutligen EES-medborgare

²¹ Prop. 2004/05:170 s. 241 f.

²² Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande, Kvalitetskrav på offentliga biträden, RS/021/2020.

²³ Prop. 1996/97:9 s. 155 f.

²⁴ Offentligt biträde ska i ärenden om avvisning hos Polismyndigheten dock förordnas om utlänningslagen enligt 10 kap. 1 eller 2 § hållits i förvar sedan mer än tre dagar.

eller en familjemedlem till en EES-medborgare som utvisas av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Punkten 3 avser verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning om inhibition meddelats av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen eller om utlänningen beviljats ny prövning.

Punkten 4 avser situationer där en utlänning i samband med att ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas hålls i förvar sedan mer än tre dagar. Vilka beslut som har ett så nära samband med frågan om förvar och därför ska anses ingå i ett offentligt biträdes uppdrag har varit föremål för prövning vid ett antal tillfällen²⁵. Av punkten 5 följer att offentligt biträde kan förordnas vid hemsändande för vård enligt 23 kap. 2 § utlänningslagen. Det rör sig om sådana utläningar som inte är flyktingar och som vårdas med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga²⁶, lagen om psykiatrisk tvångsvård²⁷ eller lagen om rättspsykiatrisk vård²⁸. Bestämmelsen omfattar också situationen när en utlänning på nytt ansöker om asyl efter att ett tidigare beslut om utvisning har preskriberats.

Det råder en presumtion för att förordna offentligt biträde i angivna mål och ärenden, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. I förarbetena har sådana situationer då det måste antas att behov av biträde saknas exemplifierats som då det framstår som klart att den sökande kommer att beviljas uppehållstillstånd. Förhållandena kan även vara sådana att offentligt biträde inte ska förordnas om det är uppenbart att någon grund för uppehållstillstånd inte föreligger och det inte finns hinder för avvisning till hemlandet²⁹. I senare förarbeten har uttalats att offentligt biträde inte ska förordnas om ansökan anses vara uppenbart ogrundad eller på annat sätt är okomplicerad³⁰. Offentligt biträde förordnas som huvudregel inte heller i ärenden om överföring enligt den omarbetade Dublinförordningen, även om det i undantagsfall kan finnas skäl att förordna offentligt biträde även i sådana ärenden³¹.

²⁵ Se bl.a. MIG 2020:13 och MIG 2024:17.

²⁶ Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

²⁷ Lag (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård.

²⁸ Lag (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.

²⁹ Prop. 1988/89:86 s. 133 och prop. 1977/78:90 s. 67.

³⁰ Prop. 2009/10:31 s. 194.

³¹ Jfr MIG 2014:29 I och II.

För asylsökande ensamkommande barn förordnas i princip undantagslöst ett offentligt biträde sedan lång tid tillbaka³². I samband med att det omarbetade asylprocedurdirektivet genomfördes i svensk rätt ansåg dock den dåvarande regeringen att det fanns skäl att författningsreglera ensamkommande barns rätt till offentligt biträde³³. Av 18 kap. 1 § andra stycket följer därför att offentligt biträde alltid ska förordnas för barn som saknar vårdnadshavare här i landet och som ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller som alternativt skyddsbehövande eller om barnet har beviljats ny prövning. Offentligt biträde ska även förordnas för ett barn som saknar vårdnadshavare här i landet och som har tagits i förvar med stöd av 10 kap. 2 § utlänningslagen.

Därutöver kan offentligt biträde förordnas enligt 18 kap. 1 a § utlänningslagen. På utlänningsens begäran ska offentligt biträde enligt första stycket förordnas i mål som rör överklagande av Migrationsverkets beslut i fråga om bl.a. att inte bevilja statusförklaring, vilket även innefattar beslut om återkallelse av statusförklaring³⁴. Offentligt biträde ska även förordnas vid överklagande av Migrationsverkets beslut att inte bevilja ny prövning, vilket motsvarar en s.k. efterföljande ansökan. Offentligt biträde ska dock inte förordnas om utlänningsen inte befinner sig i Sverige eller om det är uppenbart att överklagandet inte kommer att bifallas. Kravet på att det ska vara uppenbart att överklagandet inte kommer att bifallas ska tolkas så att det ska stå klart utan en närmare prövning i det enskilda fallet att det inte finns förutsättningar för att bevilja skyddsstatusförklaring. När en mer individuell bedömning av de skäl som anförts måste göras för att avgöra frågan kan det inte anses uppenbart att överklagandet kommer att avslås³⁵.

Av det andra stycket följer att offentligt biträde i mål enligt första stycket alltid ska förordnas för barn som befinner sig i Sverige och som saknar vårdnadshavare här i landet. Av 18 kap. 3 § följer att den som är förordnad som offentligt biträde för ett barn som saknar vårdnadshavare här i landet utan särskilt förordnande även är barnets ställföreträdare i det mål eller ärende som förordnandet avser, om

³² Prop. 1988/89:86 s. 135 samt prop. 2004/05:136 s. 18 f.

³³ Prop. 2016/17:17 s. 66 f.

³⁴ Prop. 2016/17:17 s. 96.

³⁵ Jfr MIG 2017:15.

det inte finns en god man för barnet enligt lagen om god man för ensamkommande barn³⁶.

Migrationsöverdomstolen har dessutom konstaterat att offentligt biträde kan förordnas med stöd av artikel 20 i det omarbetade asylprocedurdirektivet³⁷ samt i ärenden gällande utläningar som av allmän domstol utvisats på grund av brott och därefter lämnar in en ansökan om internationellt skydd som prövas enligt 12 kap. 19 b § fjärde stycket utlänningslagen³⁸. En utläning kan dessutom ha rätt till offentligt biträde i ärenden enligt lagen om särskild kontroll av vissa utläningar³⁹.

Av 14 kap. 8 § första stycket utlänningslagen följer bl.a. att beslut av Migrationsverket i fråga om offentligt biträde eller ersättning i ett ärende enligt utlänningslagen får överklagas särskilt, dvs. utan samband med beslut i huvudsaken. Vad som avses är i första hand beslut att inte bevilja biträde, entledigande av biträde eller ersättning till sådant biträde. Att en migrationsdomstols beslut i sådana frågor får överklagas till Migrationsöverdomstolen följer av 16 kap. 9 §.

Eftersom det offentliga biträdets roll och uppdrag i migrationsprocessen inte är närmare reglerat i utlänningslagen och inte heller har preciserats på annat sätt är de allmänna reglerna i lagen om offentligt biträde samt rättshjälpslagen tillämpliga. Av 27 § rättshjälpslagen följer att det offentliga biträdets uppgift är att tillvarata huvudmannens rätt och i 4 § lagen om offentligt biträde anges att biträdet ska ersättas för det arbete och för den utredning som är skäligen påkallad för detta. I uppdraget att ta tillvara den enskildes intressen och bevaka dennes rätt ingår i migrationsprocessen även att det offentliga biträdet ska hjälpa den enskilde med att i samtliga instanser klargöra yrkanden och grunder samt de omständigheter som ligger till grund för det aktuella ärendet⁴⁰. Det ankommer även på biträdet att närvara vid muntliga utredningar och förhandlingar för att hjälpa den enskilde att föra sin talan på ett sätt som är adekvat och rättssäkert samt att bevaka att utredningar och förhandlingar genomförs på ett korrekt sätt. Även sådana åtgärder som det offentliga biträdet vidtar för att överklaga Migrationsverkets beslut att avslå en begäran om att avgöra

³⁶ Lag (2005:429) om god man för ensamkommande barn.

³⁷ MIG 2016:23.

³⁸ MIG 2021:15.

³⁹ Lag (2022:700) om särskild kontroll av utläningar.

⁴⁰ Jfr MIG 2020:12.

ett ärende enligt 12 § förvaltningslagen⁴¹ har ett sådant samband med den rättsliga angelägenheten att de ingår i uppdraget.⁴²

7.4 Behovet av anpassningar av svensk rätt i förhållande till asylprocedurförordningen och asyl- och migrationshanteringsförordningen

Bedömning: Utlänningslagens regler behöver kompletteras för att bestämmelserna om kostnadsfri rättslig rådgivning samt kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde i asylprocedurförordningen och i asyl- och migrationshanteringsförordningen ska få effektivt och ändamålsenligt genomslag i svensk rätt. Utlänningslagens bestämmelser om offentligt biträde behöver också ändras för att svensk rätt inte mer än nödvändigt ska avvika från EU:s rättsliga miniminivå.

Inledning

En EU-förordning är bindande i sin helhet och direkt tillämplig i varje medlemsstat. En sådan rättsakt varken ska eller får genomföras i eller omvandlas till nationell rätt. Några särskilda åtgärder för att införliva de materiella bestämmelserna i asylprocedurförordningen respektive asyl- och migrationshanteringsförordningen får alltså inte vidtas. Det är bara om svensk rätt kan anses strida mot förordningarna, om förordningarna föreskriver en skyldighet eller möjlighet att vidta lagstiftningsåtgärder på det nationella planet eller om det behövs andra nationella åtgärder till stöd för förordningarnas syfte som ändringar i svensk rätt aktualiseras.

⁴¹ Förvaltningslag (2017:900).

⁴² MIG 2019:20.

Asylprocedurförordningen och asyl- och migrationshanteringsförordningen kräver kompletterande nationella bestämmelser

Förordningarna föreskriver vissa skyldigheter och möjligheter när det gäller lagstiftningsåtgärder på det nationella planet. Det framgår t.ex. av artikel 15.3 och 15.4 i asylprocedurförordningen att medlemsstaterna får föreskriva om kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde i det administrativa förfarandet i enlighet med nationell rätt samt organisera tillhandahållandet av rättslig rådgivning och rättsligt bistånd och biträde i enlighet med sina nationella system.

Tillhandahållandet av kostnadsfri rättslig rådgivning vid det administrativa förfarandet får vidare uteslutas av medlemsstaterna i vissa situationer som räknas upp i artikel 16.3 i asylprocedurförordningen. I artikel 19 i förordningen regleras olika villkor för tillhandahållande av kostnadsfri rättslig rådgivning och kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde. Där föreskrivs bl.a. att medlemsstaterna ska fastställa närmare förfaranderegler för hur en begäran om tillhandahållande av rättslig rådgivning ska lämnas in och handläggas eller, under vissa förutsättningar, tillämpa befintliga regler för en liknande begäran som grundar sig på nationell rätt. Medlemsstaterna ska enligt artikel 19.3 även fastställa särskilda regler om uteslutande av tillhandahållande av kostnadsfri rättslig rådgivning och kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde i enlighet med artikel 16.3 respektive artikel 17.2. Medlemsstaterna får också införa belopps- och tidsgränser för det kostnadsfria tillhandahållandet (artikel 19.4) samt under vissa förutsättningar begära ersättning av sökanden för sådana kostnader som uppkommit vid tillhandahållandet (artikel 19.5).

I artikel 21 i asyl- och migrationshanteringsförordningen finns bestämmelser om rätt till rättslig rådgivning och en skyldighet för medlemsstaterna att fastställa närmare förfaranderegler för inlämning och behandling av begäran om kostnadsfri rättslig rådgivning när det gäller ärenden om fastställande av ansvarig medlemsstat.

Båda förordningarna innehåller bestämmelser om rätten till rättsligt bistånd och biträde vid överklagandeförfarandet liksom medlemsstaternas möjligheter att begränsa och utesluta tillhandahållandet av sådant kostnadsfritt bistånd och biträde i vissa angivna situationer. Vidare ska medlemsstaterna fastställa närmare förfaranderegler för begäran om och tillhandahållandet av kostnadsfritt rättsligt bistånd

och biträde (se artikel 17 och 19 i asylprocedurförordningen respektive artikel 43 i asyl- och migrationshanteringsförordningen).

Utredningen konstaterar att den nuvarande svenska lagstiftningen tillförsäkrar den enskilde en rättssäker asylprocess genom bl.a. utlänningslagens bestämmelser om rätten till offentligt biträde och Migrationsverkets och domstolarnas utredningsskyldighet (23 § förvaltningslagen och 8 § förvaltningsprocesslagen⁴³). En utgångspunkt för utredningens arbete är dock att det svenska regelverket inte ska vara mer generöst än vad förordningarna kräver.

Utifrån utredningens uppdrag och för att förordningarna ska få effektivt och ändamålsenligt genomslag i svensk rätt behöver den svenska lagstiftningen anpassas till förordningarnas bestämmelser om rättslig rådgivning, rättsligt bistånd och biträde. Som framkommit ovan ges medlemsstaterna ett varierat utrymme att reglera olika frågor i nationell rätt.

7.5 EU:s miniminivå när det gäller kostnadsfri rättslig rådgivning, rättsligt bistånd och biträde

I detta avsnitt finns utredningens överväganden i fråga om hur den svenska lagstiftningen skulle kunna anpassas till det som utredningen bedömer är EU:s rättsliga miniminivå när det gäller kostnadsfri rättslig rådgivning samt kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde enligt aktuella förordningar. Utredningen förordar dock *inte* att utlänningslagens bestämmelser fullt ut anpassas till denna nivå. Utredningens överväganden och förslag om vilka kompletterande bestämmelser som i stället bör införas i svensk rätt finns i avsnitt 7.6.

7.5.1 Miniminivån enligt asylprocedurförordningen

Inledning

Den nuvarande svenska regleringen innebär att asylsökande i normalfallet har rätt till offentligt biträde genom hela asylprocessen. Asylprocedurförordningen innehåller däremot inte några bestämmelser som kräver att asylsökande ges kostnadsfritt rättsligt bistånd eller biträde vid handläggningen av asylansökan hos Migrationsverket.

⁴³ Förvaltningsprocesslag (1971:291).

Däremot innehåller förordningen en rätt att erhålla kostnadsfri rättslig rådgivning. Vidare medger förordningen att det införs nationella regler som innebär att tillhandahållandet av kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde i överklagandeförfarandet utesluts i fler situationer än vad nuvarande bestämmelser i utlänningslagen medger.

Migrationsverkets handläggning

Enligt asylprocedurförordningen får rätten till kostnadsfri rättslig rådgivning garanteras genom att en person anförtros att tillhandahålla rättslig rådgivning till flera asylsökande samtidigt (se artikel 16.1 andra stycket). Förordningen anger inte någon övre gräns för hur många personer som kan komma i fråga för ett kollektivt tillhandahållande i enlighet med bestämmelsen ovan eller hur rådgivningen ska ges, dvs. om detta behöver ske genom ett fysiskt möte eller genom ett digitalt möte eller ett telefonsamtal. Detta är alltså frågor som det ankommer på respektive medlemsstat att bestämma. Numera är utgångspunkten enligt svensk rätt att asylsökande ska bo på Migrationsverkets boenden i stället för att ordna boende på egen hand⁴⁴. Den kostnadsfria rättslig rådgivningen kan således garanteras genom att Migrationsverket organiserar och tillhandahåller kollektiv rättslig rådgivning vid sina mottagningsboenden vid ett eller ett par tillfällen per vecka. En sådan ordning förutsätter givetvis att föreskrivna tidsfrister i fråga om bl.a. inlämnandet av asylansökan respekteras och att rådgivningen ges på ett språk som respektive sökande förstår. Asylsökande som har valt att ordna boende på egen hand kan i en sådan ordning också garanteras kostnadsfri rättslig rådgivning genom att erbjudas att delta vid ett eller flera sådana rådgivningstillfällen. I de fall det är förenat med kostnader att resa till ett mottagningsboende kan den kostnadsfria rättsliga rådgivningen tillhandahållas genom att sökanden deltar vid ett rådgivningstillfälle via videolänk. Ett sådant tillhandahållande är förenligt med förordningens krav och skulle också kunna aktualiseras när det på grund av föreliggande tidsfrister eller av andra skäl inte är praktiskt möjligt att anordna kostnadsfri rättslig rådgivning på ett mottagningsboende.

⁴⁴ Övervägandena för denna ordning finns i prop. 2024/25:49.

I artikel 19 i förordningen uppställs vissa villkor för tillhandahållandet av kostnadsfri rättslig rådgivning, t.ex. att de som tillhandahåller rådgivningen enligt nationell rätt ska vara godkända eller tillåtna att tillhandahålla kostnadsfri rättslig rådgivning. Vilka närmare krav som ska gälla i detta avseende kan alltså staten besluta om. Rådgivningen behöver således inte ges av personer som uppfyller kraven för att förordnas som offentligt biträde. Migrationsverkets lokala förutsättningar kan se olika ut beroende på var i landet verksamheten finns. Det gäller t.ex. möjligheterna att kostnadseffektivt uppdra åt personer att fungera som rådgivare i enlighet med artikel 19.1. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör således genom ett bemyndigande i utlänningslagen kunna ges rätt att meddela föreskrifter om tillhandahållandet av kostnadsfri rättslig rådgivning i enlighet med kraven i artikel 16.1 och 16.2 och artikel 19.1 i asylprocedurförordningen. En sådan ordning skulle kunna möjliggöra för Migrationsverket att tillhandahålla kostnadsfri rättslig rådgivning på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt utifrån myndighetens lokala förutsättningar.

Nuvarande regler för hur ett önskemål om offentligt biträde framförs och handläggs kan tillämpas även i fråga om begäran om kostnadsfri rättslig rådgivning. Detta genom att det införs en kompletterande bestämmelse om detta i utlänningslagen (jfr artikel 19.2). Vidare kan det i samma lag införas kompletterande bestämmelser som ger Migrationsverket möjlighet att utesluta respektive begränsa den kostnadsfria rättsliga rådgivningen i enlighet med artikel 16.3 och artikel 19.3 och 19.4 i förordningen. Tillhandahållandet kan begränsas genom att det i utlänningslagen föreskrivs att rättshjälpslagens bestämmelser i fråga om avgift ska tillämpas när det gäller kostnadsfri rättslig rådgivning hos Migrationsverket.

Genom att vidta ovan beskrivna åtgärder anser utredningen att den svenska lagstiftningen i fråga om rätten till kostnadsfri rättslig rådgivning vid handläggningen av en asylansökan anpassas till det som utredningen bedömer är EU:s rättsliga miniminivå. Som anförts i avsnitt 7.5 anser utredningen dock att utlänningslagens bestämmelser inte fullt ut bör anpassas till denna nivå. Utredningens förslag om vilka kompletterande bestämmelser som i stället bör införas i svensk rätt finns i avsnitt 7.6.

Domstolarnas handläggning

Av artikel 17 i asylprocedurförordningen följer att sökanden som utgångspunkt har rätt till kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde vid överklagandeförfarandet. Tillhandahållandet kan dock uteslutas i vissa situationer som redovisas i artikel 17.2 (jfr artikel 19.3). Det gäller bl.a. när sökanden anses ha tillräckliga medel för att på egen bekostnad kunna betala för rättsligt bistånd och biträde, när det anses att överklagandet saknar rimliga utsikter till framgång eller utgör ett missbruk av förfarandet samt när sökanden redan bistås eller biträds av en rättslig rådgivare. Rätten till kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde kan också uteslutas vid överklagande till Migrationsöverdomstolen (jfr artikel 17.2 c).

Härutöver kan rätten till kostnadsfritt bistånd eller biträde under vissa förutsättningar begränsas genom att det införs belopps- eller tidsgränser. När det gäller avgifter och andra kostnader ska behandlingen av sökandena dock inte vara mindre förmånlig än den behandling som deras medborgare vanligtvis får i frågor som gäller rättsligt bistånd (artikel 19.4). Tillhandahållandet av kostnadsfritt bistånd och biträde bör således kunna begränsas genom att det införs en bestämmelse i utlänningslagen med innebörden att rättshjälpslagens bestämmelser i fråga om avgift ska tillämpas även i fråga om rättsligt bistånd och biträde vid överklagandeförfarandet avseende nu aktuella ärenden.

Utöver detta medger artikel 19.5 i förordningen att medlemsstaterna reglerar en skyldighet för sökanden att ersätta biträdeskostnaderna i de fall dennes ekonomiska situation avsevärt förbättras under förfarandet eller om beslutet om det kostnadsfria tillhandahållandet fattats på grundval av oriktiga uppgifter från sökanden. I detta avseende får staten införa en skyldighet för sökanden att underrätta Migrationsverket om alla väsentliga förändringar av sin ekonomiska situation. Kompletterande bestämmelser angående dessa skyldigheter införs lämpligen i utlänningslagen.

Genom att införa bestämmelser med ovan beskriven innebörd bör den svenska regleringen i fråga om möjligheterna att utesluta respektive begränsa rätten till kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde i överklagandeförfarandet anpassas till EU:s rättsliga minimivå. Som anförts i avsnitt 7.5 anser utredningen dock att utlänningslagens bestämmelser inte fullt ut bör anpassas till denna nivå.

Utredningens förslag om vilka kompletterande bestämmelser som i stället bör införas i svensk rätt finns i avsnitt 7.6.

7.5.2 Miniminivån enligt asyl- och migrationshanteringsförordningen

Inledning

Den nuvarande svenska lagstiftningen ger som huvudregel inte något utrymme för att förordna ett offentligt biträde i ett ärende om att fastställa ansvarig medlemsstat eller vid överklagande av Migrationsverkets beslut om överföring⁴⁵. Asyl- och migrationshanteringsförordningen innehåller däremot 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 (se artikel 21 och artikel 43). Följaktligen innebär förordningen mer förmånliga bestämmelser än nuvarande regler i utlänningslagen. Vid den praktiska tillämpningen av det som utredningen bedömer är EU:s rättsliga miniminivå bör de faktiska skillnaderna emellertid vara begränsade (se utredningens överväganden nedan).

Migrationsverkets handläggning

I likhet med asylprocedurförordningen överlåter asyl- och migrationshanteringsförordningen åt medlemsstaterna att reglera vilka personer som får tillhandahålla den kostnadsfria rättsliga rådgivningen och tillhandahållandet får ske till flera sökande samtidigt. Medlemsstaterna får organisera tillhandahållandet av den kostnadsfria rättsliga rådgivningen i enlighet med sina nationella system (artikel 21.3 och 21.4). Även i ärenden om att fastställa ansvarig medlemsstat bör den kostnadsfria rättsliga rådgivningen således kunna garanteras genom att Migrationsverket tillhandahåller kollektiv rättslig rådgivning på sina mottagningsboenden av andra rådgivare än offentliga biträden. Även i dessa ärenden kan det uppkomma situationer där rådgivningen i stället behöver ges via video-länk, vilket går att förena med förordningens krav. När det gäller

⁴⁵ MIG 2014:29.

medlemsstaternas skyldighet att fastställa särskilda förfaranderegler för inlämning och behandling av begäran om tillhandahållande av kostnadsfri rättslig rådgivning kan det i utlänningslagen införas en bestämmelse med innebörden att bestämmelserna i lagen om offentligt biträde ska tillämpas i detta avseende (jfr artikel 21.5). Genom att vidta ovan beskrivna åtgärder bedömer utredningen att den svenska lagstiftningen i fråga om rätten till kostnadsfri rättslig rådgivning i ärenden om att fastställa ansvarig medlemsstat anpassas till det som utredningen bedömer är EU:s rättsliga miniminivå. Som anförts i avsnitt 7.5 anser utredningen dock att utlänningslagens bestämmelser inte fullt ut bör anpassas till denna nivå. Utredningens förslag om vilka kompletterande bestämmelser som i stället bör införas i svensk rätt finns i avsnitt 7.6.

Domstolarnas handläggning

När det gäller överklagande av ett överföringsbeslut ska medlemsstaterna säkerställa att den berörda personen har tillgång till bl.a. rättsligt bistånd. Rättsligt bistånd och biträde ska på begäran tillhandahållas kostnadsfritt om den berörda personen inte själv kan stå för kostnaderna (jfr artikel 43.1, 43.4 och 43.5 i asyl- och migrationshanteringsförordningen). Medlemsstaterna får enligt den senare bestämmelsen föreskriva att personer som omfattas av förordningen inte ska behandlas mer förmånligt i fråga om avgifter och andra kostnader än medlemsstatens egna medborgare när det gäller rättsligt bistånd och biträde. Även vid överklagande av Migrationsverkets överföringsbeslut bör således rätten till kostnadsfritt bistånd och biträde kunna begränsas genom att det införs en bestämmelse i utlänningslagen med innebörden att rättshjälpslagens bestämmelser i fråga om avgift ska tillämpas vid förfarandet.

Vidare kan det med stöd av artikel 43.5 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. Det aktualiseras då inte någon skyldighet för staten att sörja för rätten till ett effektivt rättsmedel i domstol för att överklaga domstolens beslut att inte bevilja kostnadsfritt bistånd på aktuell grund. En sådan ordning medför

inte att tillgången till rättsligt bistånd och biträde begränsas på ett godtyckligt sätt eller att tillgången till rättslig prövning hindras. Det kan framhållas att Migrationsöverdomstolen i MIG 2014:29 I har funnit att om Migrationsverket har fattat ett beslut om överföring bör det i första hand kunna förutsättas att behov av biträde saknas. Endast i undantagsfall bör det finnas ett sådant behov, t.ex. då det finns indikationer på att en överföring inte bör genomföras med hänsyn till förhållandena i mottagarlandet. I avvaktan på eventuell praxis från EU-domstolen, bedömer utredningen i ljuset av Migrationsöverdomstolens praxis 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. Genom att införa bestämmelser med ovan beskriven innebörd bör den svenska regleringen i fråga om möjligheterna att utesluta respektive begränsa rätten till kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde i överklagandeprocessen anpassas till EU:s rättsliga miniminivå. Som anförts i avsnitt 7.5 anser utredningen dock att utlänningslagens bestämmelser inte fullt ut bör anpassas till denna nivå. Utredningens förslag om vilka kompletterande bestämmelser som i stället bör införas i svensk rätt finns i avsnitt 7.6.

7.6 Utredningens förslag om kompletterande bestämmelser när det gäller tillhandahållande av rättslig rådgivning, rättsligt bistånd och biträde

Förslag: Rätten till kostnadsfri rättslig rådgivning hos Migrationsverket ska tillgodoses genom att ett offentligt biträde förordnas för sökanden i samband med registrering av asylansökan, om det inte står klart att annan medlemsstat är ansvarig för prövningen eller ska ansvara för att fastställa ansvarig medlemsstat. Statens kostnadsansvar för offentliga biträden som ger rättslig rådgivning enligt asylprocedurförordningen respektive asyl- och migrationshanteringsförordningen ska som regel begränsas till sådan kostnadsfri rättslig rådgivning som förordningarna föreskriver. Det införs tidsgränser för tillhandahållandet av sådan kostnadsfri rådgivning. När det gäller kostnadsfri rättslig rådgivning enligt asylprocedurförordningen får Migrationsverket bevilja viss ytterligare ersättning om det finns skäl till det. Rätten till kostnadsfri

rättslig rådgivning hos Migrationsverket och rätten till kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde vid överklagandeförfarandet ska uteslutas i ett antal situationer som räknas upp i artikel 16.3 respektive artikel 17.2 i asylprocedurförordningen. Rätten till kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde vid överklagande av ett beslut om överföring, ska uteslutas om överklagandet anses sakna rimliga utsikter till framgång i enlighet med artikel 43.5 andra stycket i asyl- och migrationshanteringsförordningen. Nuvarande bestämmelser om handläggning av frågor om offentligt biträde ska i allt väsentligt kvarstå oförändrade.

7.6.1 Inledning

Asylsökande och andra personer som riskerar att avvisas eller utvisas från Sverige befinner sig i en utsatt situation. En naturlig utgångspunkt under lång tid har därför 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, dvs. såväl hos Migrationsverket som i domstol.

Utgångspunkten för utredningens arbete är dock att Sverige ska ha ett regelverk som så långt det är rättsligt möjligt begränsar asylsökandes rättigheter. Endast om det finns starka skäl kan det finnas skäl att avvika från EU:s rättsliga miniminivå. Utredningens uppdrag tar sikte på behovet av anpassningar av svensk rätt i förhållande till bestämmelser i EU:s migrations- och asylpakt som avser rättslig rådgivning, rättsligt bistånd och biträde. Uppdraget omfattar alltså inte en generell översyn av biträdesbestämmelserna i 18 kap. utlänningslagen.

Det kan noteras att vid arbetet med att åstadkomma en skärpt reglering har utredningen beaktat att Regeringskansliet för närvarande bereder lagförslag om skärpta behörighetskrav för offentliga biträden i migrationsmål. Bakgrunden till dessa förslag är att det återkommande har riktats kritik mot hur offentliga biträden hanteras i migrationsärenden, bl.a. avseende hur lämplighet och kompetens för uppdraget kontrolleras⁴⁶. Kritiken har framförts av bl.a. Migrationsrättskommittén som föreslog att det skulle tillsättas en utredning som ser över hanteringen av offentliga biträden inom det för-

⁴⁶ Se tex. SOU 2008:65 s. 105 ff.

valtningsrättsliga systemet, med särskilt fokus på offentliga biträden i asylärenden⁴⁷.

Riksrevisionen granskade sedermera om hanteringen av offentliga biträden i migrationsärenden var ändamålsenlig och identifierade då vissa brister som redovisades i rapporten *Lämpligt biträde med rätt ersättning – hanteringen av offentliga biträden i migrationsärenden* (RiR 2022:14). Riksrevisionen kom bl.a. fram till att det i migrationsärenden förekommer biträden som bedöms sakna grundläggande juridisk kompetens. Därefter har det lämnats förslag om skärpta behörighetskrav på offentliga biträden i migrationsprocessen⁴⁸. Det är dessa förslag som nu bereds av Regeringskansliet. Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2026.

Förslagen innebär i korthet, såvitt här är intressant, att behörighetskraven för offentliga biträden i migrationsprocessen skärps. Det föreslås att till offentligt biträde förordnas en advokat, en biträdande jurist på advokatbyrå eller någon annan person som har avlagt de kunskapsprov som krävs för behörighet till domaranställning. Endast den som på grund av sina kunskaper och erfarenheter och även i övrigt är särskilt lämplig för uppdraget får förordnas. Förslagen om skärpta krav på offentliga biträden bedöms leda till att rättssäkerheten för enskilda i migrationsprocessen stärks.

Utredningens förslag om kostnadsfri rättslig rådgivning m.m. har tagits fram med utgångspunkt i att de ovan beskrivna behörighetsskärpningarna avseende offentliga biträden genomförs.

Andra naturliga utgångspunkter för utredningens arbete har varit att myndigheter i sin verksamhet ska vara sakliga och opartiska, att ärenden ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt, utan att rättssäkerheten eftersätts samt att myndigheter och domstolar ska se till att varje mål eller ärende blir så utrett som dess beskaffenhet kräver (se 5, 9 och 23 §§ förvaltningslagen samt 8 § förvaltningsprocesslagen).

Vidare anges i 1 kap. 3 § budgetlagen⁴⁹ att i statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas. Med hög effektivitet åsyftas att verksamheten ska bedrivas så att av riksdagen avsedda mål nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser och verksamheten kan då sägas vara ändamålsenligt

⁴⁷ SOU 2020:54 s. 364–371.

⁴⁸ Ds 2023:14 och Utkast till lagrådsremiss Skärpta krav för offentliga biträden och höjda kompetenskrav för tolkar i migrationsärenden.

⁴⁹ Budgetlag (2011:203).

utformad. Med att god hushållning ska iakttas menas att onödiga utgifter ska undvikas, att verksamheten ska bedrivas med hög produktivitet, att statens medel ska hanteras säkert samt att statens tillgång i övrigt och skulder ska förvaltas väl⁵⁰.

Utredningen har vid arbetet med att anpassa svensk rätt till vissa bestämmelser i asylprocedurförordningen respektive asyl- och migrationshanteringsförordningen således haft ett tydligt fokus på att bestämmelserna ska medverka till en rättssäker asylprocess som är effektiv och begränsar statens utgifter. I syfte att åstadkomma detta har utredningen utgått ifrån den miniminivå som redovisas i avsnitt 7.5, men landat i slutsatsen att regleringen i vissa avseenden bör avvika ifrån den. Utredningens överväganden om detta redovisas i följande avsnitt.

7.6.2 Kostnadsfri rättslig rådgivning ska tillhandahållas genom ett offentligt biträde

Utgångspunkter

Som redan har anförts innehåller varken asylprocedurförordningen eller asyl- och migrationshanteringsförordningen några bestämmelser som innebär en skyldighet för medlemsstaterna att erbjuda kostnadsfritt rättsligt bistånd eller biträde vid det administrativa förfarandet, dvs. under handläggningen hos Migrationsverket.

Medlemsstaterna har dock en skyldighet att i det administrativa förfarandet, på begäran av sökanden, tillhandahålla kostnadsfri rättslig rådgivning (se artikel 16.1 i asylprocedurförordningen och artikel 21.2 i asyl- och migrationshanteringsförordningen). Den kostnadsfria rättsliga rådgivningen är tydligt begränsad och ska inte sammanblandas med sökandens rätt att på egen bekostnad samråda med en rättslig rådgivare i alla skeden av det administrativa förfarandet (se artikel 15.1 och 15.2 och artikel 16.2 i asylprocedurförordningen samt artikel 21.1 och 21.2 och artikel 21.6 i asyl- och migrationshanteringsförordningen). Rätten att göra detta och att på egen bekostnad biträdas av en rådgivare under alla skeden av asylprocessen föranleder inte något behov av författningsändringar med anledning av utredningens uppdrag. Den nuvarande möjligheten att som ombud eller biträde anlita någon som är lämplig för uppdraget bedöms nämligen inte utgöra någon otillåten dubbelreglering i förhållande till

⁵⁰ Prop. 1995/96:220 s. 19 f.

förordningarnas bestämmelser om kostnadsfri rättslig rådgivning m.m. (jfr 14 § förvaltningslagen).

Frågan för utredningen att ta ställning till är hur rätten till kostnadsfri rättslig rådgivning ska få ett effektivt och ändamålsenligt genomslag i svensk rätt samtidigt som regleringen så långt det är möjligt anpassas till EU:s rättsliga miniminivå. Utredningen har i detta sammanhang övervägt två olika alternativ.

Alternativ 1 (detta alternativ förordas inte av utredningen)

Utredningen har övervägt att vid sidan av det nuvarande systemet med offentliga biträden i asylförfarandet, införa en form av fristående kostnadsfri rådgivning hos Migrationsverket. Detta i enlighet med EU:s rättsliga miniminivå såsom den redovisats i avsnitt 7.5. I en sådan ordning skulle Migrationsverket alltså kunna uppdra åt personer utan formell juridisk kompetens att tillhandahålla rättslig rådgivning till flera personer samtidigt på respektive mottagningsboende. En sådan ordning skulle innebära att rådgivningsmomentet hos Migrationsverket tydligt separeras från det rättsliga bistånd och biträde som den enskilde har rätt till vid en eventuell överklagandeprocess.

Rådgivningen enligt asylprocedurförordningen omfattar bl.a. vägledning om och en förklaring av det administrativa förfarandet, inklusive information om rättigheter och skyldigheter samt bistånd gällande inlämnandet av asylansökan (se artikel 16.2 (a) och (b) i förordningen). Enligt utredningen kan det argumenteras för att den kostnadsfria rättsliga rådgivningen är av så generell och begränsad karaktär att den i sin helhet borde kunna tillgodoses inom ramen för Migrationsverkets allmänna serviceskyldighet. Av 6 § förvaltningslagen följer att en myndighet ska ge den hjälp som krävs för att den enskilde ska kunna ta tillvara sina intressen och att hjälpen utan dröjsmål ska kunna ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp samt myndighetens verksamhet. Myndighetens serviceskyldighet innefattar dock inte t.ex. rådgivning av sådant slag som privata ombud med juridisk kompetens tillhandahåller åt enskilda individer eller företag⁵¹. Att den rättsliga rådgivningen kan tillhandahållas till flera sökande samtidigt tydliggör att rådgivningen avser rent generell information om förfarandet och

⁵¹ Prop. 2016/17:180 s. 291.

inte individuell rådgivning avseende ansökan om internationellt skydd. Det kan dessutom konstateras att det i ett flertal ärendetyper inom migrationsområdet enligt gällande rätt saknas rätt till offentligt biträde, såväl under Migrationsverkets handläggning som vid ett eventuellt överklagandeförfarande. Med hänsyn till vad den kostnadsfria rättsliga rådgivningen ska inkludera samt Migrationsverkets serviceskyldighet gör utredningen bedömningen att den kostnadsfria rättsliga rådgivningen i sig borde kunna tillgodose av Migrationsverkets egen personal. En annan sak är huruvida en sådan ordning är lämplig eller inte.

Av artikel 19.1 i asylprocedurförordningen följer att såväl kostnadsfri rådgivning som kostnadsfritt bistånd och biträde ska tillhandahållas av rättsliga rådgivare eller andra rådgivare som enligt nationell rätt är godkända eller tillåtna att rådge, bistå eller företräda sökandena, eller av icke-statliga organisationer som är ackrediterade enligt nationell rätt att tillhandahålla rättsliga tjänster eller rättsligt biträde. Till skillnad från artikel 21.1 i det omarbetade asylprocedurdirektivet anges därmed inte uttryckligen i förordningen att personal vid myndigheter får tillhandahålla rättslig rådgivning. Utifrån rådgivningens allmänna karaktär och det utrymme som artikel 19.1 ger medlemsstaterna att själva reglera tillhandahållandet i nationell rätt bör det dock stå medlemsstaterna fritt att tillhandahålla rådgivningen genom nationella myndigheters egen personal.

För att undvika en reglering som i något avseende riskerar att stå i strid med förordningens bestämmelser, och eventuella intressekonflikter, föreslår utredningen i stället att den rättsliga rådgivningen bör tillhandahållas på annat sätt än genom Migrationsverkets egen personal. En variant är att Migrationsverket uppdrar åt personer utan formell juridisk kompetens att tillhandahålla rättslig rådgivning till flera personer samtidigt på ett eller flera av Migrationsverkets mottagningsboenden. En sådan ordning skulle innebära att rådgivningsmomentet hos Migrationsverket tydligt separeras från det rättsliga bistånd och biträde som den enskilde har rätt till vid en eventuell överklagandeprocess.

Med detta alternativ skulle ett offentligt biträde alltså förordnas först i samband med ett eventuellt överklagande av Migrationsverkets beslut. En fördel med ett sådant system är att det tydligt begränsar asylsökandes rättigheter i enlighet med det uttryckliga syftet med utredningens uppdrag. En sådan ordning skulle också möjliggöra

en kostnadseffektiv hantering hos Migrationsverket, eftersom rådgivningen skulle kunna ges till flera personer samtidigt av personer utan formell juridisk kompetens. Härutöver kan framhållas att den kostnadsfria rådgivningen kan vara lämplig att ge på det sättet eftersom den i huvudsak är begränsad till generell information, vägledning och hjälp i olika övergripande avseenden av förfarandet (jfr artikel 16.2 i asylprocedurförordningen och artikel 21.6 i asyl- och migrationshanteringsförordningen). Sammantaget finns det vissa fördelar med att införa en form av fristående kostnadsfri rådgivning hos Migrationsverket.

En sådan ordning skulle emellertid också innebära vissa nackdelar och risker. Exempelvis skulle kollektiv rättslig rådgivning vara mindre ändamålsenlig för den enskilde och det finns en risk att kvaliteten i rådgivningen blir lidande om Migrationsverket anförtrot åt personer utan formell juridisk kompetens att tillhandahålla den. Den beskrivna ordningen skulle dessutom förutsätta att de personer som tillhandahåller rådgivningen uppfyller vissa krav och att eventuella organisationer som kan tänkas tillhandahålla rådgivningen genomgår ingående kontroller, bl.a. för att säkerställa att det inte föreligger någon intressekonflikt. Migrationsverkets arbete med att kontrollera detta och att rådgivningen faktiskt uppfyller förordningarnas krav kan antas medföra såväl ökad administration som ökade kostnader för Migrationsverket.

En ordning med fristående rättslig rådgivning skulle också innebära att frågan om förordnande av offentligt biträde regelmässigt aktualiseras i ett sent skede av processen, som utgångspunkt först efter att Migrationsverket prövat alternativt avvisat ansökan om internationellt skydd. En rimlig utgångspunkt i en sådan ordning bör vara att det är Migrationsverket som tar ställning till frågan om sökanden ska förordnas ett offentligt biträde vid överklagandeförfarandet. Vid ett eventuellt nekat beslut om att förordnas ett offentligt biträde skulle sökanden dessutom i vissa fall ha rätt till kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde vid ett överklagande av det beslutet eftersom det inte fattats av en domstol (jfr artikel 17.3 i asylprocedurförordningen). Rätt att överklaga vissa liknande beslut finns även enligt asyl- och migrationshanteringsförordningen, dock utan rätt till kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde (jfr artikel 43.5 tredje stycket i förordningen). Till detta kommer att om ett offentligt biträde förordnas först efter att Migrationsverket avgjort asylärendet

kommer det att ta viss tid innan det offentliga biträdet etablerat en första kontakt med sökanden och satt sig in i ärendet, vilket utgör en viss risk för längre handläggningstider och även att olika tidsfrister i överklagandeförfarandet eventuellt inte upprätthålls. Förlängda handläggningstider ligger inte i linje med migrations- och asylpaktens uttalade syfte att effektivisera förfarandet för internationellt skydd. Dessutom bidrar förlängda handläggningstider till ökade kostnader för bl.a. mottagandet av asylsökande. En ordning där frågan om offentligt biträde regelmässigt aktualiseras först i ett sent skede av asylprocessen skulle enligt utredningens mening inte vara ändamålsenlig och effektiv.

Att ett offentligt biträde regelmässigt förordnas först i samband med ett överklagande av Migrationsverkets beslut är också svårt att förena med principen om att tyngdpunkten i asylprocessen bör ligga i första instans. I förarbetena till utlänningslagen uttalade den dåvarande regeringen bl.a. att det är av stor vikt för den enskilde att Migrationsverket får möjlighet att göra prövningen på ett så komplett beslutsunderlag som möjligt och att den enskilde om inte alla omständigheter har åberopats och prövats kan gå miste om en överprövning i dess riktiga bemärkelse. Regeringen uttalade vidare att en rättssäker prövning inom rimlig tid hos överinstansen förutsätter att tyngdpunkten av prövningen ligger i första instans⁵².

Utredningen konstaterar att en förskjutning av tyngdpunkten i asylprocessen skulle kunna innebära mer resurskrävande mål hos domstolarna och en ökad risk för återförvisning till Migrationsverket. Även om statens utgifter för asylprocessen i vissa avseenden skulle kunna begränsas genom att införa en form av fristående rättslig rådgivning, som tillhandahålls av personer utan juridisk kompetens, finns det alltså enligt utredningens mening en risk för att statens samlade utgifter för asylprövningen ändå skulle öka med utgångspunkt i vad som anförts ovan. Sammanfattningsvis anser utredningen därför att det inte bör införas en ordning med fristående rättslig rådgivning hos Migrationsverket som är helt frikopplat från det nuvarande systemet med offentliga biträden.

⁵² Prop. 2004/05:170 s. 153 f.

Alternativ 2 (detta alternativ förordas av utredningen)

Det andra alternativet som har övervägts, och som utredningen förordar, är att rätten till kostnadsfri rättslig rådgivning tillgodoses inom ramen för den i svensk rätt etablerade ordningen med offentliga biträden. Genom att på det sättet tillhandahålla den kostnadsfria rättsliga rådgivningen individuellt, av en juridiskt utbildad person, bör flertalet av de nackdelar och risker som beskrivs under alternativ 1 motverkas. Enligt utredningen finns det därför starka skäl för att på detta sätt avvika från EU:s rättsliga miniminivå.

För att inte mer än nödvändigt avvika från EU:s rättsliga miniminivå bör biträdets uppdrag hos Migrationsverket dock vara begränsat till att ge sådan kostnadsfri rättslig rådgivning som förordningarna föreskriver. Till skillnad från i dag ska det offentliga biträdet alltså inte biträda den asylsökande i asylprocessen hos Migrationsverket (se vidare under avsnitt 7.6.3). Ur enskildas perspektiv innebär detta en tydlig förändring. Samtidigt innebär utredningens förslag att ett kvalificerat biträde kommer att vägleda den asylsökande i ett tidigt skede av asylprocessen, vilket bedöms vara betydelsefullt för de enskilda som berörs. En sådan ordning bör också bidra till att Migrationsverkets prövning sker på ett fullgott beslutsunderlag. Den föreslagna ordningen bedöms därför främja en ändamålsenlig, rättssäker och kostnadseffektiv asylprövning, samtidigt som den inte mer än nödvändigt avviker från EU:s rättsliga miniminivå.

Som utredningen återkommer till kräver den föreslagna ordningen vissa ändringar och kompletterande bestämmelser i förhållande till nuvarande lagstiftning. Behovet i dessa delar är dock begränsat och den föreslagna ordningen bedöms vara lätt att hantera för såväl Migrationsverket som domstolarna. Det av utredningen förordade förslaget bör motverka en förskjutning av tyngdpunkten i asylprocessen och att det uppstår parallella processer i ett sent skede av asylprocessen. En ordning där enskildas rätt till kostnadsfri rättslig rådgivning tillgodoses inom ramen för systemet med offentliga biträden går också att förena med förordningarnas bestämmelser, som ger medlemsstaterna rätt att i nationell rätt föreskriva om kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde i det administrativa förfarandet samt under vissa förutsättningar tillämpa befintliga regler när det gäller hur en begäran om kostnadsfri rättslig rådgivning ska lämnas in och handläggas (jfr t.ex. artikel 15 och 19 i asylprocedurförordningen).

Utredningen anser sammantaget att det finns starka skäl att utgå ifrån den nuvarande ordningen med offentliga biträden vid anpassning av utlänningslagens regler till förordningarnas bestämmelser om kostnadsfri rättslig rådgivning m.m. I det följande redovisas utredningens överväganden i fråga om utformningen av de föreslagna bestämmelserna samt det offentliga biträdets uppdrag och vissa konsekvenser i förhållande till nuvarande ordning.

7.6.3 Möjligheten att få kostnadsfritt rättsligt biträde i samtliga skeden av asylprocessen hos Migrationsverket tas bort

Inledning

Tillämpningen av nuvarande bestämmelser i 18 kap. utlänningslagen medför att ett offentligt biträde sällan förordnas i förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat eller vid överklagande av beslut om överföring. Däremot är utgångspunkten att ett offentligt biträde förordnas i den konventionella asylprocessen. I det föregående har utredningen bedömt att ett offentligt biträde hos Migrationsverket framöver endast ska ge sådan kostnadsfri rättslig rådgivning som föreskrivs i artikel 16.2 i asylprocedurförordningen. Enligt den föreslagna ordningen ska en asylsökande alltså inte ha rätt till ett offentligt biträde som företräder sökanden under asylutredningen eller som utarbetar inlagor till Migrationsverket eller vidtar andra åtgärder för sökandens räkning under handläggningen hos Migrationsverket.

En ventil för särskilt komplicerade ärenden har övervägts

En fråga som har lyfts under utredningens arbete är om den föreslagna ordningen riskerar att leda till sämre beslutsunderlag och en ökning av antalet återförvisade mål till Migrationsverket. Sådana följder skulle motverka en ändamålsenlig och kostnadseffektiv asylprocess. Utredningen har med utgångspunkt i detta övervägt om det bör införas en bestämmelse i utlänningslagen som möjliggör för Migrationsverket att kunna komplettera biträdesförordnandet i särskilt komplicerade fall, så att biträdet på samma sätt som i dag kan företräda den asylsökande i alla delar av asylprocessen, bl.a. vid asylutredningen. Exem-

pelvis skulle det kunna införas en bestämmelse i 18 kap. utlänningslagen med innebörden att Migrationsverket får utöka förordnandet till att avse frågan om utvisning m.m. när det föreligger särskilda skäl. En sådan ventil skulle naturligtvis vara positiv ur enskildas perspektiv och även kunna utgöra ett visst stöd för Migrationsverket vid utredning av återopade asylskäl. Det är dock inte möjligt att göra någon uppskattning av i hur många fall ett offentligt biträdes åtgärder faktiskt skulle medföra en konkret effektivitetsvinst för Migrationsverket vid utredning av återopade asylskäl eller t.ex. motverka en återförvisning från domstol.

Det bör i sammanhanget framhållas att det redan i dag förekommer ett inte obetydligt antal återförvisningar när det gäller överklagade asylärenden⁵³. Migrationsverket har inte gjort några kvalitativa uppföljningar under senare år som analyserar orsakerna till att asylärenden återförvisas från domstol. Det är dock känt att mål med ändrad utgång eller som återförvisas till Migrationsverket för ny handläggning inte behöver bero på felaktig rättstillämpning eller brister i handläggningen. Andra anledningar kan vara att förhållandena i ursprungslandet har förändrats, ny lagstiftning kommit till, nya skyddsskäl eller grunder för uppehållstillstånd förts fram eller att ny bevisning har tillkommit i ärendet.

Migrationsverket har en skyldighet att se till att varje ärende blir så utrett som dess beskaffenhet kräver, oavsett om sökanden har ett offentligt biträde eller inte. En annan sak är att ett offentligt biträde i vissa fall kan vidta åtgärder i ärendet som gör att Migrationsverkets arbete med att fullgöra utredningsskyldigheten blir mindre resurskrävande. Det är dock inte möjligt att bedöma i vilken utsträckning Migrationsverkets utredningsunderlag i komplicerade ärenden skulle påverkas som en konsekvens av att sökandena inte biträds av offentliga biträden.

För frågan om införandet av en eventuell ventil bör också beaktas att det genom direkt tillämpliga bestämmelser i EU:s migrations- och asylpakt kommer att ställas högre krav än i dag på sökandena när det gäller att samarbeta med Migrationsverket och att lägga fram alla faktorer som de har tillgång till och som underbygger ansökan om internationellt skydd. Sökandenas underlåtenhet i vissa av dessa avseenden kommer på ett tydligare sätt än i dag att påverka möjlig-

⁵³ Enligt statistik från Migrationsverket den 28 januari 2025 återförvisades under 2024 ca 7 procent av överklagade mål om asyl (förstagångsansökningar).

heterna att få bifall till ansökan. Genom direkt tillämpliga bestämmelser i paktens finns det också en ny rättssäkerhetsgaranti för sökandena genom att den personliga intervjun (asylutredningen) ska tas upp genom ljudupptagning och inkluderas i sökandens akt⁵⁴. Denna upptagning kommer således att finnas tillgänglig såväl för den enskilde som för migrationsdomstolen (om beslutet överklagas dit). De invändningar som i dag förs fram mot Migrationsverkets transkriberingar vid asylutredningar och behovet av att ett biträde är med vid utredningstillfället för att se till att sökandens svar överensstämmer med transkriberingen bör således inte aktualiseras i samma omfattning vid tillämpning av paktens bestämmelser. Om det råder tvivel om sökandens uttalanden under den personliga intervjun ska ljudupptagningen nämligen ges företräde⁵⁵.

Ovan redovisade omständigheter bör i någon mån även begränsa risken för att utredningens förslag ska leda till fler återförvisningar från domstol. Det är dock inte möjligt att förutse i vilken utsträckning paktens bestämmelser kommer att påverka migrationsdomstolarnas handläggning av asylärenden och hur praxis eventuellt utvecklas i fråga om utrymmet för att återförvisa mål när nya asylskäl åberopas först i domstol.

Utredningen konstaterar att tyngdpunkten i asylprocessen kommer att ligga hos Migrationsverket även vid ett införande av utredningens förslag. Att sökandena inte kommer att ha rätt till ett offentligt biträde på samma sätt som i dag innebär inte någon förändring i detta avseende. Vidare bör den föreslagna ordningen med individuell kostnadsfri rättslig rådgivning i ett tidigt skede av asylprocessen bidra till att motverka en förskjutning av tyngdpunkten i asylprocessen. Detta eftersom den individuella rådgivningen kommer att ge sökandena en förståelse för förfarandet och de skyldigheter som finns samt därmed förutsättningar att lyfta fram samtliga relevanta omständigheter tidigt i processen. Även i detta sammanhang bör framhållas att Migrationsverket har en relativt omfattande utredningsskyldighet när det gäller de materiella frågor som kan uppstå under förfarandet⁵⁶. Vidare skulle införandet av en ventil för särskilt komplicerade fall sannolikt leda till en utveckling där merparten av alla sökande skulle begära att omfattas av ventilen, vilket i sig skulle leda till fler hand-

⁵⁴ Se artikel 14.2 i asylprocedurförordningen.

⁵⁵ Se artikel 14.4 i asylprocedurförordningen.

⁵⁶ Prop. 2004/05:170 s. 154 f.

läggnings- och provningsmoment hos Migrationsverket, utöver den begränsade prövning som det innebär att ta ställning till om ett offentligt biträde ska förordnas för sådan kostnadsfri rättslig rådgivning som förordningarna föreskriver. Det utgör en viss risk för både längre handläggningstider och ökade kostnader, bl.a. för asylmottagandet.

Vid en samlad bedömning av de omständigheter som redovisats ovan, och med särskild hänsyn till Migrationsverkets utrednings-skyldighet, bedömer utredningen att det *inte* finns starka skäl för att avvika från EU:s rättsliga miniminivå på ovan beskrivet sätt – med en ventil för särskilt komplicerade ärenden. Utredningen bedömer att asylprocessen även utan genomförandet av en sådan ventil kommer att vara ändamålsenlig, rättssäker och effektiv.

Som redan har konstaterats innebär utredningens förslag en tydlig konsekvens för enskilda eftersom den nuvarande möjligheten att få kostnadsfritt rättsligt biträde under alla skeden av asylprocessen hos Migrationsverket tas bort. Det offentliga biträdets uppdrag i asylprocessen hos verket kommer alltså i fortsättningen att vara begränsat till sådan kostnadsfri rättslig rådgivning som avses i artikel 16.2 i asylprocedurförordningen.

Avslutningsvis kan åter framhållas att utredningens förslag inte berör enskildas rätt att i enlighet med asylprocedurförordningens bestämmelser biträdas av en rättslig rådgivare i alla skeden av förfarandet, t.ex. vid asylutredningen. Så kommer dock inte att kunna ske på statens bekostnad.

7.6.4 Utredningens förslag i förhållande till det offentliga biträdets nuvarande roll och uppdrag

Utredningen har i avsnitt 7.3 redogjort för vad som enligt gällande svensk lagstiftning generellt ingår i det offentliga biträdets roll och uppdrag i migrationsprocessen. Det som ska inkluderas i tillhandahållandet av rättslig rådgivning, bistånd och biträde enligt förordningarna får i princip anses rymmas inom ramen för det offentliga biträdets roll och uppdrag i migrationsärenden enligt utlänningslagen. Enligt utredningens bedömning saknas det skäl för att införa någon form av särreglering avseende definitionen av det uppdrag som förordnandet som offentligt biträde innebär när det gäller rättslig rådgivning enligt förordningarna. Vid en bedömning av vilka arbetsuppgifter som omfattas i detta avseende är det förordningens bestämmelser som är

vägledande. De allmänna reglerna i lagen om offentligt biträde samt rättshjälpslagen och rådande praxis kommer att vara gällande i de delar utredningen inte föreslår några avvikande bestämmelser. Det innebär t.ex. att sökandena har möjlighet att framställa önskemål om att en specifik person ska förordnas som offentligt biträde. Det av staten finansierade uppdraget kommer att begränsas i enlighet med vad som anförs nedan.

7.6.5 Kostnadsfri rättslig rådgivning enligt asylprocedurförordningen

I det föregående har utredningen bedömt att rätten till kostnadsfri rättslig rådgivning enligt artikel 16.2 i förordningen ska tillgodoses genom att ett offentligt biträde förordnas för sökanden. Av artikel 16.2 (b) i asylprocedurförordningen framgår att den kostnadsfria rättsliga rådgivningen ska inkludera tillhandahållandet av bl.a. bistånd gällande inlämnandet av ansökan. Som utgångspunkt ska ett offentligt biträde, på begäran av sökanden, därmed förordnas i samband med att ansökan registreras och Migrationsverket ska vid detta tillfälle alltså informera sökanden om rätten att få kostnadsfri rättslig rådgivning genom ett offentligt biträde (jfr artikel 15.2 andra stycket i förordningen). Ett offentligt biträde ska därmed inte förordnas per automatik utan det krävs att sökanden begär det och att Migrationsverket gör bedömningen att sökanden har rätt till det.

Av artikel 28.7 första stycket i asylprocedurförordningen framgår att medlemsstaterna får organisera tillgången till förfarandet på ett sådant sätt att ansökan om internationellt skydd görs, registreras eller lämnas in samtidigt. Förordningen medger alltså att medlemsstaterna tillämpar en ordning som i huvudsak överensstämmer med nuvarande förfarande i Sverige, där asylansökan registreras och lämnas in vid samma tillfälle. Frågan om Sverige ska nyttja möjligheten att organisera tillgången till förfarandet på ett sådant sätt även framöver kräver olika överväganden med anledning av den nya ordning för hantering av asylsökande som EU:s migrations- och asylpakt innebär. Den aktuella frågan omfattas inte av utredningens uppdrag utan kommer i stället att hanteras inom ramen för utredningen om anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt (Ju 2024:E).

Utredningens förslag om att ett offentligt biträde ska förordnas i samband med att asylansökan registreras bör dock enligt utredningens mening kunna tillämpas även om tillgången till förfarandet organiseras så att ansökan registreras och lämnas in samtidigt. Eftersom förordningen innehåller en uttrycklig möjlighet för medlemsstaterna att organisera tillgången till förfarandet på detta sätt bör det också i ett sådant fall – oavsett ordalydelsen i artikel 16.2 (b) – anses förenligt med bestämmelserna i artikel 16.2 att biträdet tillhandahåller den rättsliga rådgivningen först efter det att ansökan registrerats och lämnats in. Det är ju inte möjligt att uppfylla förordningens krav om tillhandahållande av rättslig rådgivning innan förekomsten av en asylansökan har blivit känd och sökanden begärt kostnadsfri rättslig rådgivning (jfr artikel 16.1).

Enligt nuvarande ordning förordnas ett offentligt biträde för den som åtgärden avser om det inte måste antas att behov av biträde saknas (18 kap. 1 § utlänningslagen). I ärenden enligt asylprocedurförordningen ska det som regel förordnas ett offentligt biträde för den enskilde, men biträdets uppdrag ska enligt utredningens förslag vara begränsat till sådan kostnadsfri rättslig rådgivning som förordningen föreskriver. Paragrafen i 18 kap. 1 § utlänningslagen behöver således justeras så att de grunder för att förordna ett offentligt biträde som faller inom asylprocedurförordningens tillämpningsområde tas bort. Det innebär att bestämmelsen i paragrafens första stycke 3 behöver justeras, så att grunden som gäller rätt till offentligt biträde när ny prövning beviljats tas bort.

Detsamma gäller bestämmelserna i paragrafens andra stycke, som gäller rätten till offentligt biträde för ensamkommande barn i sådana situationer som framöver kommer att regleras av asylprocedurförordningen. Artikel 23 i förordningen föreskriver särskilda garantier för ensamkommande barn, vilket bl.a. innefattar att en företrädare ska utses för barnet. Dessa garantier medför dock ingen rätt till offentligt biträde vid Migrationsverkets handläggning av asylansökan. Någon sådan rätt finns inte heller enligt det omarbetade asylprocedurdirektivet. I Sverige förordnas dock för asylsökande ensamkommande barn ett offentligt biträde i princip undantagslöst sedan lång tid tillbaka, bl.a. för att barnet ska kunna föra sin talan på ett ur rättssäkerhetssynpunkt betryggande sätt⁵⁷. Gällande ordning avseende rätten till offentligt biträde för ensamkommande barn går därmed utöver

⁵⁷ Prop. 1988/89:86 s. 135 samt prop. 2004/05:136 s. 18 f.

vad bestämmelserna i asylprocedurförordningen föreskriver. Utredningen bedömer att föreslagen ordning avseende tillhandahållande av rättslig rådgivning samt de särskilda garantierna som följer av artikel 23 i förordningen tillgodoser kraven på en rättssäker handläggning av ensamkommande barns asylansökningar. Utredningen föreslår därför ingen särreglering som ger ensamkommande barn utökade rättigheter när det gäller tillgången till offentligt bekostade biträden.

Som en följd av utredningens överväganden finns det ett behov av att införa kompletterande bestämmelser som reglerar rätten till offentligt biträde i mål och ärenden som omfattas av asylprocedurförordningen. Utredningen föreslår att dessa bestämmelser placeras i 18 kap. 1 a § utlänningslagen. Nuvarande bestämmelser i den paragrafen bör upphävas eftersom de avser situationer som omfattas av asylprocedurförordningens bestämmelser.

Utredningens förslag innebär således att när ett offentligt biträde ska förordnas i ett ärende som omfattas av asylprocedurförordningen så sker det med stöd av de nya bestämmelserna i 18 kap. 1 a §. I ärenden som omfattas av asylprocedurförordningens bestämmelser ska ett förordnande alltså inte längre kunna ske med stöd av bestämmelserna 18 kap. 1 § utlänningslagen. Det innebär t.ex. att ett biträde inte ska kunna förordnas med stöd av 18 kap. 1 § första stycket 3 om en migrationsdomstol fattar ett beslut om inhibition enligt artikel 68 i asylprocedurförordningen. Det innebär naturligtvis också att i de fall det enligt 18 kap. 1 a § utlänningslagen inte ska förordnas något offentligt biträde i ett mål eller ärende som omfattas av asylprocedurförordningen så ska det inte heller kunna förordnas ett offentligt biträde med stöd av 18 kap. 1 § utlänningslagen.

När det i övrigt gäller förfarandereglerna för hur en begäran om kostnadsfri rättslig rådgivning ska lämnas in och handläggas får medlemsstaterna tillämpa befintliga regler för en liknande begäran som grundar sig på nationell rätt, förutsatt att dessa regler inte är mer restriktiva eller gör tillgången till kostnadsfri rättslig rådgivning omöjlig eller orimligt svår (artikel 19.2 i förordningen).

När ett offentligt biträde ska förordnas i ett mål eller ärende enligt särskild föreskrift i lag ska lagen om offentligt biträde tillämpas om inte annat är särskilt föreskrivet. Av 2 § i lagen om offentligt biträde följer att den myndighet som handlägger ärendet i sak också ska besluta i frågor om offentligt biträde. Enligt 3 § förordnas ett

offentligt biträde efter ansökan eller när det annars finns anledning till det. Ansökan kan göras av bl.a. den som biträde ska förordnas för och ansökan ska ges in till den myndighet som handlägger målet eller ärendet. Utredningen bedömer att bestämmelserna om hur en begäran om offentligt biträde normalt ska lämnas in och handläggas bör tillämpas även i fråga om ett biträde som ger kostnadsfri rättslig rådgivning enligt förordningen, eftersom bestämmelserna tillgodoser förordningens krav och inte gör tillgången till kostnadsfri rättslig rådgivning omöjlig eller orimligt svår. Även om det följer av lagen om offentligt biträde att lagen ska tillämpas om inte annat är särskilt föreskrivet anser utredningen att det i rent förtydligande syfte bör införas en bestämmelse i 18 kap. 1 a § utlänningslagen, som anger att lagen om offentligt biträde ska tillämpas vid inlämning och behandling av begäran om tillhandahållande av kostnadsfri rättslig rådgivning samt kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde enligt paragrafen.

7.6.6 Den kostnadsfria rättsliga rådgivningen enligt asylprocedurförordningen ska begränsas i tid

Som regel ska en timmes rättslig rådgivning vara kostnadsfri

Enligt artikel 19.4 i asylprocedurförordningen får medlemsstaterna införa belopps- eller tidsgränser för tillhandahållandet av bl.a. kostnadsfri rättslig rådgivning. Det gäller alltså bl.a. i ärenden om prövning av en asylansökan. När det gäller avgifter och kostnader får behandlingen inte vara mindre förmånlig än den behandling som medlemsstatens medborgare vanligtvis får i frågor som gäller rättsligt bistånd. När ett offentligt biträde förordnas enligt svensk rätt innebär det normalt att staten står för kostnaderna för biträdets arbete och för den utredning som är skäligen påkallad för att tillvarata den enskildes rätt (se 4 och 5 §§ lagen om offentligt biträde samt 27 § rätts-hjälpslagen).

Utgångspunkten för utredningens uppdrag är att Sverige inte ska ha ett regelverk som är mer generöst än vad som krävs enligt EUrätten och att de möjligheter till begränsning av asylsökandes rättigheter som finns ska nyttjas fullt ut. I ljuset av detta anser utredningen att statens kostnadsansvar för den rättsliga rådgivningen hos Migrationsverket som regel bör begränsas till den kostnadsfria rådgivning som den enskilde har rätt till enligt artikel 16.2 i förordningen. Denna

rådgivning är av förhållandevis allmän karaktär och statens kostnadsansvar kan därför lämpligen begränsas genom att det införs en schabloniserad tidsgräns för tillhandahållandet av den. För ett kvalificerat biträde som uppfyller de skärpta behörighetskrav som föreslås träda i kraft den 1 januari 2026 bör tiden för tillhandahållandet av sådan rådgivning som avses i artikel 16.2 normalt inte överstiga en timme.

Den kostnadsfria rättsliga rådgivningen ska nämligen som utgångspunkt begränsas till sådan generell information som följer av förordningen. Sökanden har som sagt även ett förhållandevis stort ansvar för att lägga fram faktorer som underbygger ansökan⁵⁸, bl.a. i samband med den personliga intervjun, och bör genom den generella rättsliga rådgivningen kunna tillgodogöra sig vad som är relevant för prövningen av ansökan om internationellt skydd. Det kan dock i vissa fall finnas rättsliga frågor, samt mer individuella frågor, som inte ryms inom ramen för den timme som ersätts för den rättsliga rådgivning som följer av artikel 16.2. Utredningen anser att det i sådana fall bör finnas ett visst utrymme för det offentliga biträdet att bistå med ytterligare vägledning (se nedan).

Migrationsverket får medge ersättning för ytterligare en timmes kostnadsfri rättslig rådgivning om det finns skäl till det

Enligt utredningens förslag kommer asylsökande, som begär det, som regel att förordnas ett offentligt biträde i samband med registrering av asylansökan. Utgångspunkten är som sagt att det offentliga biträdets uppdrag hos Migrationsverket ska vara begränsat till att ge kostnadsfri rättslig rådgivning under högst en timme. Rådgivningens omfattning regleras i artikel 16.2 i förordningen.

Förordnandet som offentligt biträde bör dock kvarstå även efter det att den kostnadsfria rättsliga rådgivningen om en timme är genomförd. Skälet till det är att det kan tänkas uppstå någon rättslig fråga senare under förfarandet, där sökanden t.ex. behöver vägledning eller information av biträdet om sina rättigheter eller skyldigheter. För sådana tillkommande rättsliga frågor bör sökanden kunna få sammanlagt högst ytterligare en timmes kostnadsfri rättslig rådgivning. Det bör understrykas att det alltså i första hand är fråga om

⁵⁸ Jfr artikel 4 i skyddsgrundsförordningen.

att ge sådan kostnadsfri rättslig rådgivning som avses i artikel 16.2 i förordningen.

Den kostnadsfria rättsliga rådgivningen omfattar alltså inte att biträda asylsökanden på det sätt som sker i dag i asylprocessen, t.ex. i samband med Migrationsverkets asylutredning eller för utarbetandet av inlagor eller liknande. Godtagbara skäl för ytterligare ersättning kan emellertid också tänkas föreligga i vissa andra fall när biträdets uppdrag kräver det. Så kan t.ex. vara fallet när biträdet lämnar in en ansökan om uppehållstillstånd för barnet i enlighet med 18 kap. 4 § utlänningslagen. Det är emellertid fortsatt fråga om sammanlagt högst en timmes ytterligare rättslig rådgivning som kan medges. För att ersättning för denna tillkommande rådgivning ska utgå bör det normalt räcka att biträdet i sin kostnadsräkning tydligt redovisar vilken rättslig fråga som krävt ytterligare rådgivning alternativt anger ett annat godtagbart skäl för att medge kompletterande ersättning. Vid underlåtenhet att göra så ska någon ersättning inte medges.

Genom möjligheten till kompletterande kostnadsfri rättslig rådgivning beaktas att det finns en naturlig variation i enskildas behov av rådgivning, bl.a. utifrån olika individuella omständigheter och situationen i sökandenas hemländer. Detsamma gäller i fråga om antalet rättsliga frågor som kan tänkas uppstå under ett förfarande, t.ex. beroende på effekterna av en förändrad situation i hemlandet eller tillkommande identitetshandlingar eller annan bevisning. I detta sammanhang kan också framhållas att det redan i ett tidigt skede av asylförfarandet kan framstå som klart att sökanden antingen uppfyller kraven för att beviljas internationellt skydd eller att sökanden uppenbart inte uppfyller dessa krav. I sådana situationer kan det typiskt sett inte anses finnas skäl för att bevilja ytterligare kostnadsfri rättslig rådgivning. Möjligheten att få ytterligare kostnadsfri rättslig rådgivning gäller endast i ärenden som omfattas av asylprocedurförordningen. När det gäller ärenden som omfattas av asyl- och migrationshanteringsförordningen är det utredningens uppfattning att högst en timmes kostnadsfri rättslig rådgivning är tillräcklig för att ge vägledning i de avgränsade frågor som processen om att fastställa ansvarig medlemsstat gäller (se avsnitt 7.6.9).

Det offentliga biträdet bör dock även fortsättningsvis ha rätt till skäligen ersättning för tidspillo och utlägg. Det ska samtidigt framhållas att vad som är skäligt i detta sammanhang måste vägas mot att biträdets uppdrag, utifrån rådgivningens generella karaktär och omfattning,

är ytterst begränsat. Det kan t.ex. i flertalet fall vara rimligt att den rättsliga rådgivningen tillhandahålls genom ett videosamtal. Vad som är skälig ersättning är således ytterst en fråga för rättstillämpningen.

7.6.7 Den kostnadsfria rättsliga rådgivningen enligt asylprocedurförordningen ska uteslutas i vissa fall

Av artikel 19.3 i asylprocedurförordningen framgår att medlemsstaterna ska fastställa särskilda regler om uteslutandet av tillhandahållande av bl.a. kostnadsfri rättslig rådgivning i enlighet med artikel 16.3. Av den bestämmelsen följer att tillhandahållandet av kostnadsfri rättslig rådgivning vid det administrativa förfarandet får uteslutas i tre olika situationer.

Den första situationen gäller när ansökan är en första efterföljande ansökan som anses ha lämnats in endast för att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om återvändande som skulle leda till att sökanden omedelbart avlägsnas från medlemsstaten. Den andra situationen gäller när ansökan är en andra eller ytterligare efterföljande ansökan och den avslutande situationen då rätten till rättslig rådgivning får uteslutas avser när sökanden redan bistås och biträds av en rättslig rådgivare.

Eftersom utgångspunkten enligt utredningens uppdrag är att svensk rätt ska motsvara EU:s miniminivå bör det införas en bestämmelse i utlänningslagen med innebörden att den kostnadsfria rättsliga rådgivningen ska uteslutas i samtliga dessa fall. Enligt utredningens mening finns det inte några starka skäl som talar emot en sådan ordning. Utredningen föreslår således att det införs en bestämmelse med innebörden att kostnadsfri rättslig rådgivning hos Migrationsverket i asylprocessen ska uteslutas i de situationer som räknas upp i artikel 16.3 i asylprocedurförordningen.

Av 14 kap. 8 § utlänningslagen följer bl.a. att Migrationsverkets beslut som avser fråga om offentligt biträde eller ersättning i ett ärende som handläggs enligt denna lag får överklagas särskilt. Det finns inte någon skyldighet enligt asylprocedurförordningen att upprätthålla denna ordning när det gäller beslut om att inte tillhandahålla kostnadsfri rättslig rådgivning enligt förordningen eller Migrationsverkets beslut avseende ersättning för sådan rådgivning. Utredningens förslag innebär vidare att den ersättning som kan komma i fråga när det gäller kostnadsfri rättslig rådgivning är av mycket

begränsad och av schabloniserad karaktär. I syfte att åstadkomma en stram och effektiv asylprocess bör det enligt utredningens uppfattning inte vara möjligt att överklaga några av dessa beslut särskilt. Ett tillägg med denna innebörd föreslås därför i 14 kap. 8 § utlänningslagen.

7.6.8 Kostnadsfri rättslig rådgivning i förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat

Asyl- och migrationshanteringsförordningens bestämmelser innebär i förhållande till nuvarande bestämmelser i den omarbetade Dublin-förordningen att sökandena ges utökade rättigheter i form av rätten till kostnadsfri juridisk rådgivning under förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat. Med utgångspunkt i vad som anförts i avsnitt 7.6.2 anser utredningen att även rätten till kostnadsfri juridisk rådgivning enligt artikel 21.6 i asyl- och migrationshanteringsförordningen ska tillgodoses genom att ett offentligt biträde, på begäran, förordnas för sökanden.

Utredningens överväganden i fråga om hur en sådan begäran ska lämnas in och handläggas enligt asylprocedurförordningen aktualiseras i allt väsentligt även här. Enligt asyl- och migrationshanteringsförordningen ska det fastställas särskilda förfaranderegler för inlämning och behandling av begäran om tillhandahållande av kostnadsfri rättslig rådgivning (se artikel 21.5 i asyl- och migrationshanteringsförordningen). Det bör enligt utredningens mening därför införas en bestämmelse i utlänningslagen med innebörden att lagen om offentligt biträde ska tillämpas även i detta avseende. Detta innebär, likt rättslig rådgivning enligt asylprocedurförordningen, att sökanden har möjlighet att framställa önskemål om att en specifik person ska förordnas som offentligt biträde.

7.6.9 Den kostnadsfria rättsliga rådgivningen i förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat ska begränsas i tid

Enligt artikel 21.4 i asyl- och migrationshanteringsförordningen får medlemsstaterna organisera tillhandahållandet av rättslig rådgivning i enlighet med sina nationella system. Omfattningen av den rättsliga rådgivningen framgår av artikel 21.6. Det finns därmed möjlighet att

i svensk rätt organisera tillhandahållandet av den rättsliga rådgivningen på lämpligt sätt.

Med utgångspunkt i utredningens skäl för att begränsa den kostnadsfria rättsliga rådgivningen enligt asylprocedurförordningen anser utredningen att det även bör finnas en tidsgräns när det gäller tillhandahållandet av sådan kostnadsfri juridisk rådgivning som avses i asyl- och migrationshanteringsförordningen. Även i ärenden enligt denna förordning bör den kostnadsfria rättsliga rådgivningen begränsas till sammanlagt högst en timmes rättslig rådgivning.

Till skillnad från vad utredningen har föreslagit i ärenden enligt asylprocedurförordningen bör det i ärenden enligt asyl- och migrationshanteringsförordningen dock inte finnas något utrymme för Migrationsverket att bevilja ytterligare ersättning i vissa fall. I ärenden om att fastställa ansvarig medlemsstat är Migrationsverkets prövning nämligen begränsad till vissa objektiva konstaterbara fakta och den kostnadsfria rådgivningen är av sådan karaktär att den har en mycket tydlig koppling till den initiala delen av processen (jfr artikel 21.6 (a)–(c), artikel 22.1 och artikel 24–35). Utredningen anser därför att det framstår som rimligt att den kostnadsfria rättsliga rådgivningen begränsas till att avse sammanlagt högst en timmes juridisk rådgivning. Liksom rättslig rådgivning enligt asylprocedurförordningen har biträdet rätt till skälig ersättning för utlägg och tidsspilla (se avsnitt 7.6.6).

Om det finns indikationer på att sökanden har familjemedlemmar eller släktingar i en medlemsstat ska sökanden erhålla en mall som ska fyllas i av denne, om möjligt före den personliga intervjun (se artikel 22.1 tredje stycket). Enligt artikel 21.6 (c) ska den kostnadsfria rättsliga rådgivningen omfatta vägledning om och hjälp med denna mall. Enligt utredningen är det därför viktigt att Migrationsverket så snart som möjligt efter registreringen av asylansökan förordnar ett offentligt biträde för sökanden, om denne begär kostnadsfri rättslig rådgivning. I detta sammanhang kan framhållas att den kostnadsfria rådgivningen inte behöver disponeras i sin helhet vid samma tillfälle. Vid ett inledande videosamtal mellan sökanden och biträdet kan det t.ex. bestämmas att biträdet endast översiktligt går igenom den begränsade vägledning som sökanden har rätt till i enlighet med artikel 21.6 (a)–(c), för att senare under processen kunna komplettera med en mer ingående förklaring av kriterierna och den

information som skulle kunna vara av intresse i det enskilda fallet för att kunna fastställa ansvarig medlemsstat.

Som utredningen återkommer till nedan kommer en sökande normalt sett inte att ha rätt till ett offentligt biträde vid överklagande av Migrationsverkets överföringsbeslut (se avsnitt 7.6.13 och 7.6.15). Med hänsyn till detta, och eftersom biträdesförordnandet ska vara begränsat till sådan kostnadsfri rättslig rådgivning som avses i artikel 21.6, är det rimligt att förordnandet hos Migrationsverket upphör att gälla i samband med att ansvarig medlemsstat fastställs. Som utredningen återkommer till kommer frågan om offentligt biträde ska förordnas därefter att prövas av domstol vid en eventuell överklagandeprocess.

Artikel 21.7 är direkt tillämplig och får därmed inte kompletteras av olika nationella bestämmelser. Bestämmelsen innebär en möjlighet för Migrationsverket att utesluta rätten till kostnadsfri rättslig rådgivning i förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat om sökanden redan bistås och biträds av en juridisk rådgivare. Av 14 kap. 8 § utlänningslagen följer bl.a. att Migrationsverkets beslut som avser fråga om offentligt biträde eller ersättning i ett ärende som handläggs enligt denna lag får överklagas särskilt. Det finns inte någon skyldighet enligt asyl- och migrationshanteringsförordningen att upprätthålla denna ordning när det gäller beslut om att inte tillhandahålla kostnadsfri rättslig rådgivning enligt förordningen eller Migrationsverkets beslut avseende ersättning för sådan rådgivning. Utredningens förslag innebär vidare att den ersättning som kan komma i fråga när det gäller kostnadsfri rättslig rådgivning är av mycket begränsad och av schabloniserad karaktär. I syfte att åstadkomma en stram och effektiv asylprocess bör det enligt utredningens uppfattning inte vara möjligt att överklaga några av dessa beslut särskilt. Ett tillägg med denna innebörd föreslås därför i 14 kap. 8 § utlänningslagen (jfr avsnitt 7.6.7).

7.6.10 Rätt till offentligt biträde vid överklagande av beslut enligt asylprocedurförordningen

Vid överklagandeförfarandet enligt asylprocedurförordningen ska medlemsstaterna på begäran av sökanden säkerställa att han eller hon får kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde. Sådant kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde ska omfatta utarbetande av de in-

lagor som krävs enligt nationell rätt, förberedande av överklagandet och, vid en eventuell förhandling, deltagande i den förhandlingen i domstol (artikel 17.1). Rätten till kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde gäller även för t.ex. utlänningar vars skyddsstatusförklaring återkallats av Migrationsverket.

Medlemsstaterna ska enligt artikel 19.3 fastställa särskilda regler om uteslutandet av tillhandahållande av kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde i enlighet med artikel 17.2. Enligt bestämmelserna i den artikeln får medlemsstaterna utesluta tillhandahållandet av det kostnadsfria rättsliga biståndet och biträdet vid överklagandeförfarandet i vissa specifika situationer. Asylprocedurförordningens bestämmelser innebär således inte någon ovillkorlig rätt till rättsligt bistånd eller biträde vid överklagande av Migrationsverkets beslut.

Utredningen har föreslagit att det offentliga biträdets uppdrag hos Migrationsverket ska vara begränsat till sådan kostnadsfri rättslig rådgivning som avses i förordningen. Av förordnandet bör dock framgå att det i förekommande fall även omfattar överklagande av Migrationsverkets beslut. Därigenom tillgodoses den enskildes rätt att få kostnadsfritt rättsligt biträde för bl.a. förberedande av överklagandet (se artikel 17.1 i asylprocedurförordningen). Därefter ankommer det på den domstol dit överklagandet görs att utifrån de uteslutningsgrunder som finns ta ställning till om det offentliga biträdet ska kvarstå eller entledigas (se avsnitt 7.6.12).

I de fall Migrationsverket inte förordnat något offentligt biträde för tillhandahållande av kostnadsfri rättslig rådgivning under handläggningen hos myndigheten, ankommer det på verket att informera sökanden om möjligheten att förordnas ett offentligt biträde vid överklagande av Migrationsverkets beslut. Detta gäller alltså såväl ärenden där ansökan om internationellt skydd bedömts som ogrundad som ärenden om t.ex. återkallelse av skyddsstatusförklaring. Ett offentligt biträde kommer i dessa fall, om sökanden begär det, emellertid att förordnas först av migrationsdomstol i samband med att överklagandet lämnas in till domstolen. Utlänningen får i ett sådant fall framställa en begäran om att ett offentligt biträde ska förordnas för honom eller henne. Om domstolen därefter finner skäl att förordna ett offentligt biträde bör biträdet i sedvanlig ordning ges rimlig tid att sätta sig in i ärendet samt ges möjlighet att komplettera överklagandet och i övrigt vidta sådana åtgärder som är nödvändiga för att tillvarata den enskildes rätt i överklagandeförfarandet.

Genom denna ordning tillgodoses rätten till kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde vid överklagandeförfarandet.

Domstolen ska vid sin prövning ta ställning till om det finns sådana skäl som utgör grund för att entlediga ett befintligt biträde (se avsnitt 7.6.12). I sådana situationer ska ett offentligt biträde alltså inte heller förordnas om sökanden saknat rätt till offentligt biträde hos Migrationsverket.

7.6.11 Det offentliga biträdets uppdrag vid överklagande av beslut enligt asylprocedurförordningen ska inte begränsas i tid

Av artikel 19.4 i asylprocedurförordningen följer att medlemsstaterna även i överklagandeförfarandet får införa belopps- eller tidsgränser för tillhandahållandet av kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde. Frågan är om det kan anses ändamålsenligt och effektivt att införa sådana tidsgränser när det gäller det offentliga biträdets uppdrag i överklagandeprocessen.

Utifrån vad som ska ingå i det offentliga biträdets uppdrag enligt artikel 17.1 drar utredningen slutsatsen att det offentliga biträdets uppdrag i överklagandeförfarandet kommer att omfatta i princip samma arbetsmoment som i dag. De flesta arbetsmoment som ingår i uppdraget är således inte sådana rutinbetonade åtgärder som det är enkelt att uppskatta tidsåtgången för. Vidare kan de mål som omfattas av asylprocedurförordningen variera mycket i komplexitet och därmed ta olika mycket tid i anspråk. Exempelvis är det relativt stor skillnad på ett biträdets arbetsinsats i ett asylmål beroende på om migrationsdomstolen håller muntlig förhandling eller inte. Även när en sådan förhandling hålls finns det en relativt stor variation i fråga om den tidsåtgång som krävs. Utredningen redogör i avsnitt 11.4.3 för hur biträdets uppdrag i överklagandeförfarandet påverkas av förslaget att den rättsliga rådgivningen under Migrationsverkets handläggning begränsas i tid.

Enligt utredningens mening är det därför inte lämpligt eller ens möjligt att göra någon adekvat uppskattning av vilken generell tidsåtgång som är rimlig när det gäller ett biträdets uppdrag i överklagandeförfarandet enligt asylprocedurförordningen. Följaktligen drar utredningen slutsatsen att det inte är ändamålsenligt att införa någon form av belopps- eller tidsgräns i överklagandeförfarandet enligt

asylprocedurförordningen. I stället ska de allmänna reglerna om skäligen ersättning i lagen om offentligt biträde och rättshjälpslagen, samt därtill hörande praxis, tillämpas på överklagandeförfarandet enligt förordningen.

7.6.12 Vid överklagande av beslut enligt asylprocedurförordningen ska den enskilde inte ha rätt till offentligt biträde i vissa fall

Av artikel 19.3 i asylprocedurförordningen framgår att medlemsstaterna ska fastställa särskilda regler om uteslutandet av tillhandahållande av bl.a. kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde i enlighet med artikel 17.2. Av bestämmelsen följer att tillhandahållandet av det kostnadsfria rättsliga biståndet och biträdet vid överklagandeförfarandet får uteslutas av medlemsstaterna i fyra olika situationer.

Den första situationen gäller om sökanden, som ska redogöra för sin ekonomiska situation, anses ha tillräckliga medel för att på egen bekostnad kunna betala för rättsligt bistånd och biträde. Den andra situationen gäller när det anses att överklagandet saknar rimliga utsikter till framgång eller utgör ett missbruk av förfarandet. Den tredje situationen gäller om överklagandet eller prövningen sker i andra eller högre instans enligt nationell rätt, inbegripet förnyad behandling eller en ytterligare omprövning. Den fjärde och sista situationen gäller om sökanden redan bistås eller biträds av en rättslig rådgivare. Eftersom utgångspunkten enligt utredningens uppdrag är att svensk rätt ska motsvara EU:s miniminivå bör utgångspunkten vara att det kostnadsfria rättsliga biståndet och biträdet ska uteslutas i samtliga dessa fall.

För svenskt vidkommande innebär det dock en något udda ordning att utesluta rätten till kostnadsfritt rättsligt biträde i de fall sökanden anses ha tillräckliga medel för att på egen hand kunna bekosta detta och det är mycket tveksamt om ett införande av den uteslutningsgrunden skulle innebära någon kostnadsbesparing för staten. När ett offentligt biträde förordnas sker detta enligt särskild föreskrift i lag och det är staten som står för kostnaderna för biträdets arbete. Som redovisats ovan kommer uppdraget som offentligt biträde i överklagandeförfarandet att omfatta i princip samma arbetsmoment som i dag. Det är en tydlig skillnad mot hur det kommer att se ut i det administrativa förfarandet, där biträdets uppdrag kommer att vara

begränsat till sådan kostnadsfri rättslig rådgivning som förordningarna föreskriver.

Ett införande av en ordning som innebär att sökanden själv ska stå för kostnaderna aktualiserar också frågan om vilken utredning som ska krävas när det gäller den enskildes inkomster och tillgångar samt vilken nivå av inkomster eller tillgångar som bör leda till ett utslutande av rätten till kostnadsfritt rättsligt biträde. Oavsett vilken prövning som ska göras i detta avseende kommer det dessutom att uppstå nya handläggningmoment som riskerar att inverka menligt på handläggningstiden hos migrationsdomstolarna. Det är också rimligt att anta att de allra flesta asylsökande inte har sådana inkomster eller tillgångar att de själva kan bekosta ett offentligt biträde i överklagandeprocessen. Ett eventuellt extra handläggnings- och prövningsmoment i detta avseende skulle därför förmodligen inte fylla någon annat än en rent symbolisk funktion.

Mot bakgrund av detta anser utredningen att det finns starka skäl för att inte föreslå att tillgången till rättsligt biträde ska kunna begränsas med hänvisning till att den enskilde anses ha tillräckliga medel för att på egen bekostnad kunna betala för rättsligt bistånd och biträde (se artikel 17.2 (a) i förordningen). Utredningen lämnar därför inte något sådant förslag.

Sedan den nya instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden infördes den 31 mars 2006 gäller att en migrationsdomstols avgörande som regel får överklagas till Migrationsöverdomstolen, som har ansvaret för praxisbildningen. I samband med att den nya processordningen infördes uttalade den dåvarande regeringen bl.a. följande. Vid överklagande till Migrationsöverdomstolen krävs prövningstillstånd och sådant tillstånd ska meddelas på grunderna prejudikatdispens och extraordinär dispens. Detta ställer höga krav på att domstolen ska kunna på ett effektivt sätt bidra till rättsbildningen och tillförsäkra en förutsebar och enhetlig bildning av rättspraxis. Dispensgrunderna bidrar till att målens totala handläggningstid i instanskedjan kan begränsas och att handläggningen totalt sett kan ske skyndsamt. Migrationsöverdomstolen har därmed ett betydande ansvar för att bidra till en enhetlig praxis samt en skyndsamt handläggning⁵⁹.

⁵⁹ Prop. 2004/05:170 s. 132 f.

Under 2023 avgjorde Migrationsöverdomstolen ca 13 000 mål och prövningstillstånd meddelades i endast 46 av dessa. Merparten av de uppläppta målen är sådana där enskilda som regel har rätt till offentligt biträde. Enligt utredningens uppfattning får det antas att de utlänningar som överklagar till Migrationsöverdomstolen sällan har förmåga att på egen hand föra fram sådan juridisk argumentation som leder till att prövningstillstånd meddelas. Att generellt utesluta rätten till offentligt biträde vid överklagande till Migrationsöverdomstolen framstår därför som mindre lämpligt utifrån domstolens ställning som prejudikatinstans. Utredningen lämnar därför inte heller något förslag som gör det möjligt att utesluta rätten till kostnadsfritt rättsligt biträde i dessa fall (jfr 17.2 (c) i förordningen).

Enligt utredningens mening finns det däremot inte några starka skäl mot att möjliggöra ett uteslutande av rätten till offentligt biträde i övriga situationer som räknas upp i artikel 17.2. Utredningen föreslår således att det i utlänningslagen 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. Rätt till offentligt biträde ska således inte föreligga när det anses att överklagandet saknar rimliga utsikter till framgång eller utgör ett missbruk av förfarandet samt när sökanden redan bistås eller biträds av en rättslig rådgivare. 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 naturligtvis inte finnas utrymme att på nytt förordna offentligt biträde vid överklagande till Migrationsöverdomstolen.

I de fall biträdet inte entledigas någon gång under handläggningen hos Migrationsverket eller i domstol gäller biträdesförordnandet däremot, precis som i dag, till dess att beslutet i ärendet eller målet får laga kraft.

Det finns inte 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). I syfte att åstadkomma ett stramt regelverk i enlighet med utredningens uppdrag, samt för att undvika onödiga kostnader och separata förfaranden sent i asylprocessen, anser utredningen att ett beslut om att entlediga ett offentligt

biträde på de grunder som nu införs, inte ska få överklagas till Migrationsöverdomstolen. En bestämmelse med denna innebörd föreslås i 16 kap. 9 § utlänningslagen. Bestämmelsen ska även omfatta den situationen att sökanden på nytt begär offentligt biträde i migrationsdomstolen men begäran om detta avslås.

7.6.13 Rätt till offentligt biträde vid överklagande av beslut om överföring

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.

Medlemsstaterna ska säkerställa att den berörda personen har tillgång till rättsligt bistånd samt, vid behov, språkligt stöd (artikel 43.4). Av 50 § förvaltningsprocesslagen följer att om en part, ett vittne eller någon annan som ska höras inför rätten inte behärskar svenska, ska rätten vid behov anlita en tolk. Rätten får även i annat fall vid behov anlita en tolk eller översätta handlingar. Vidare ska en myndighet enligt 13 § förvaltningslagen använda tolk och se till att översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska. Genom dessa bestämmelser tillgodoses enskildas behov av språkligt stöd i enlighet med vad som avses i artikel 43.4 i förordningen. Utredningen lämnar därför inte något författningsförslag i denna del.

Enligt artikel 43.5 ska medlemsstaterna säkerställa att rättsligt bistånd och biträde på begäran tillhandahålls kostnadsfritt, om den berörda personen inte själv kan stå för kostnaderna. Rättsligt bistånd ska åtminstone inbegripa sammanställning av de handlingar som krävs inom ramen för förfarandet. Vidare ska rättsligt biträde åtminstone inbegripa företrädande i domstol, och kan begränsas till tillgång till juridiska rådgivare eller andra rådgivare som anvisas särskilt i nationell rätt för att rättsligt bistå och företräda.

Medlemsstaterna får föreskriva att personer som omfattas av tillämpningsområdet för denna förordning inte ska behandlas mer förmånligt i fråga om avgifter och andra kostnader än medlemsstatens egna medborgare när det gäller rättsligt bistånd och biträde. Förfar-

andena för tillgång till rättsligt bistånd och biträde ska fastställas i nationell rätt.

Enligt nuvarande praxis kan ett offentligt biträde endast i undantagsfall förordnas i förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat och vid överklagande av beslut om överföring⁶⁰. Det krävs därför en ny bestämmelse i utlänningslagen som reglerar rätten till offentligt biträde när det gäller överklagande av överföringsbeslut enligt asyl- och migrationshanteringsförordningen. Utredningen anser att det är lämpligt att det införs en bestämmelse om detta i 18 kap. utlänningslagen. Enligt utredningens förslag är det migrationsdomstolen som ska ta ställning till behovet av offentligt biträde i mål enligt asyl- och migrationshanteringsförordningen (jfr avsnitt 7.6.15). I praktiken kommer den enskilde alltså att behöva framföra sitt önskemål om offentligt biträde i den inledande klagoskriften.

Om sökanden uppger att denne är i behov av ett offentligt biträde får det förutsättas att han eller hon inte kan bekosta motsvarande juridisk expertis på egen hand. Det ska således inte hos vare sig Migrationsverket eller hos migrationsdomstolen vidtas några utredningsåtgärder i fråga om sökandens ekonomiska förhållanden.

Genom att det införs en regel om att ett offentligt biträde ska förordnas för sökanden tillgodoses rätten till rättsligt bistånd och biträde enligt förordningen. Bestämmelserna i förordningen innebär dock inte någon ovillkorlig rätt till rättsligt bistånd eller biträde vid överklagande av Migrationsverkets beslut enligt förordningen. I praktiken kommer det som utgångspunkt inte att förordnas något offentligt biträde i mål av detta slag (se vidare om detta under avsnitt 7.6.15).

7.6.14 Det offentliga biträdets uppdrag vid överklagande av beslut om överföring ska inte begränsas i tid

Enligt artikel 43.5 sjätte stycket i asyl- och migrationshanteringsförordningen ska förfarandena för tillgång till rättsligt bistånd och biträde fastställas i nationell rätt. Utredningen gör bedömningen att det här ges ett utrymme för medlemsstaterna att begränsa tillgången till rättsligt bistånd och biträde enligt förordningen, så länge tillgången inte begränsas godtyckligt och den berörda personens tillgång till rättslig prövning inte hindras (artikel 43.5 fjärde stycket).

⁶⁰ MIG 2014:29.

Samtidigt kan konstateras 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 (se avsnitt 7.6.15). Det bör i sammanhanget noteras att omfattningen av den prövning som ska göras i överklagandeförfarandet är förhållandevis begränsad (se artikel 43.1 andra stycket). I de fall där det finns förutsättningar att förordna ett offentligt biträde bör det dock kunna föreligga en viss variation i vilken tidsåtgång som krävs för att tillvara den enskildes intressen. Enligt utredningen är det därför inte lämpligt att göra någon generell uppskattning av vilken tidsåtgång som är rimlig när det gäller ett biträdes uppdrag i denna måltyp. Enligt utredningen är det således inte ändamålsenligt att införa någon form av belopps- eller tidsgräns i överklagandeförfarandet enligt asyl- och migrationshangeringsförordningen. De allmänna reglerna om skälig ersättning i lagen om offentligt biträde och rättshjälpslagen, samt därtill hörande praxis, ska därför tillämpas på överklagandeförfarandet enligt förordningen.

7.6.15 Vid överklagande av beslut om överföring ska den enskilde inte ha rätt till offentligt biträde när överklagandet saknar rimliga utsikter till framgång

Enligt artikel 43.5 i asyl- och migrationshangeringsförordningen får medlemsstaterna föreskriva att kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde inte ska beviljas om den behöriga myndigheten eller en domstol anser att överklagandet eller omprövningen saknar rimliga utsikter till framgång, under förutsättning att tillgången till rättsligt bistånd och biträde inte begränsas på ett godtyckligt sätt.

Enligt nuvarande praxis från Migrationsöverdomstolen saknas i princip rätt att förordnas ett offentligt biträde vid överklagande av överföringsbeslut⁶¹. I avvaktan på att det bildas praxis i frågan om hur motsvarande bestämmelser i asyl- och migrationshangeringsförordningen bör tillämpas får prövningen ske med utgångspunkt i befintlig nationell praxis. Utifrån Migrationsöverdomstolens uttalanden enligt ovan gör utredningen bedömningen att ett överklagande av ett överföringsbeslut normalt bör anses sakna sådana rimliga utsikter till framgång som avses i artikel 43.5 i förordningen. Det är således

⁶¹ MIG 2014:29.

rimligt att det införs en bestämmelse i utlänningslagen med innebörden att rätten till offentligt biträde ska uteslutas i dessa fall. Därigenom begränsas enskildas tillgång till offentligt biträde på liknande sätt som i dag och det kommer att ske på ett sätt som inte är godtyckligt.

Det finns inte några 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 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.

7.6.16 Migrationsverkets handläggning av ansökningar om förlängning av uppehållstillstånd

Av artikel 2 i asylprocedurförordningen framgår att förordningen är tillämplig på alla ansökningar om internationellt skydd som görs på medlemsstaternas territorium, inbegripet vid den yttre gränsen, i deras territorialvatten eller i deras transitområden, samt på återkallandet av internationellt skydd.

En utgångspunkt enligt såväl nuvarande regler som bestämmelserna i migrations- och asylopakten är att den som bedöms vara i behov av internationellt skydd ska beviljas status som flykting eller alternativt skyddsbehövande samt ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Om personen vill stanna kvar i Sverige efter att tillståndet löper ut måste personen dessförinnan ansöka om förlängt uppehållstillstånd. När Migrationsverket handlägger en sådan förlängningsansökan görs en bedömning av om det finns förutsättningar att förordna ett offentligt biträde enligt 18 kap. 1 § utlänningslagen, vilket det normalt sett inte gör eftersom sökanden som regel har en skyddsstatus som ger rätt till förlängt uppehållstillstånd. Utredningens förslag innebär inte någon ändrad ordning för dessa situationer.

Med utredningens förslag blir det dock en skillnad i de fall Migrationsverket initierar ett ärende om återkallande av internationellt skydd. I dag förordnas ett offentligt biträde hos Migrationsverket i sådana ärenden med stöd av 18 kap. 1 § utlänningslagen. Ärenden om återkallande av internationellt skydd omfattas dock av asylnedskedurförordningen, som innehåller direkt tillämpliga bestämmelser om förfarandet i dessa ärenden (jfr artikel 2 och artikel 65 och artikel 66). I sådana ärenden har den berörda personen inte rätt till kostnadsfri rättslig rådgivning eller kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde hos Migrationsverket, däremot som utgångspunkt en rätt till kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde i domstol (se artikel 66.4).

Utredningen föreslår att det ska införas ett nytt fjärde stycke i 18 kap. 1 § utlänningslagen som kompletterar förordningens bestämmelser och tydliggör att i mål och ärenden som omfattas av asylnedskedurförordningen ska i stället vad som är förskrivet i den nya paragrafen i 18 kap. 1 a § utlänningslagen gälla. En konsekvens av detta är alltså att det framöver inte ska förordnas offentliga biträden i ärenden om återkallande av internationellt skydd, vilket i förekommande fall alltså även omfattar frågan om utvisning. Det innebär visserligen en tydlig försämring för de enskilda som berörs, men innebär samtidigt en rimlig anpassning av det svenska regelverket utifrån att detta inte mer än nödvändigt ska avvika från EU:s rättsliga miniminivå.

I de fall Migrationsverket fattar ett återkallandebeslut ankommer det däremot på myndigheten att informera utlänningen om dennes rätt att begära kostnadsfritt bistånd och biträde för att överklaga beslutet. Sådan information lämnas lämpligen i samband med att den enskilde delges beslutet. Migrationsverket ska också ge vederbörlig information och hjälp med att åstadkomma en sådan begäran till migrationsdomstolen. Domstolen tar därefter ställning till frågan i enlighet med de föreslagna bestämmelserna i 18 kap. 1 a § utlänningslagen.

7.6.17 Migrationsverkets handläggning efter återförvisning från domstol

Utredningen har i avsnitt 7.6.12 bedömt att ett biträdesförordnande som regel, precis som i dag, ska gälla till dess att beslutet i ärendet eller målet får laga kraft, om inte biträdet entledigats någon gång under handläggningen hos Migrationsverket eller i domstol. Denna ordning medför att förordnandet fortsatt gäller i de fall ett ärende

om internationellt skydd återförvisas till Migrationsverket för vidare utredning. Om sökanden redan tillhandahållits två timmars rättslig rådgivning under Migrationsverkets initiala handläggning av asylansökan finns det dock inte någon rätt till ytterligare kostnadsfri rättslig rådgivning vid den kompletterande utredningen, trots att förordnandet fortfarande gäller. Rätt till ytterligare rådgivning kan dock finnas i de fall sökanden inte fullt ut har utnyttjat den kostnadsfria rättsliga rådgivning som kan beviljas. Motsvarande gäller givetvis om en migrationsdomstol återförvisar ett ärende efter överklagande av beslut om överföring enligt asyl- och migrationshanteringsförordningen. Som redogjorts för i avsnitt 7.6.9 upphör ett förordnande i de fallen redan i samband med att ansvarig medlemsstat fastställs.

Om det efter en sådan återförvisning finns ett utrymme att tillhandahålla ytterligare kostnadsfri rättslig rådgivning, men sökanden inte haft ett biträde i överklagandeprocessen, behöver ett biträde alltså på nytt förordnas för sökanden. Det förefaller emellertid som osannolikt att ett sådant scenario skulle kunna komma att uppstå. Det kan efter en återförvisning i vissa fall även finnas skäl att tillhandahålla rättslig rådgivning när sådan rådgivning tidigare har uteslutits under Migrationsverkets initiala handläggning, om det står klart att den aktuella uteslutningsgrunden inte längre föreligger.

Rätt till rättslig rådgivning kan även uppstå i fall då utlänningsmed stöd av 18 kap. 1 § utlänningslagen förordnats ett offentligt biträde i ett ärende som inte omfattas av förordningarnas tillämpningsområde, men där utlännings t.ex. först under processen i domstol framför ett behov av internationellt skydd. Om ärendet i en sådan situation återförvisas till Migrationsverket för ny handläggning är det fråga om en ansökan om internationellt skydd som ska handläggas med stöd av asylprocedurförordningens bestämmelser. Om så sker kan det förhålla sig på det sättet att utlännings i det ursprungliga ärendet om utvisning m.m. har ett biträde med ett gällande biträdesförordnande som beslutats enligt 18 kap. 1 §, medan det offentliga bitrådets uppdrag efter återförvisningen kommer att vara begränsat till att avse sådan kostnadsfri rättslig rådgivning som avses i asylprocedurförordningen (se 18 kap. 1 a § utlänningslagen).

Vidare kan konstateras att det inte föreligger någon rätt till rättslig rådgivning efter att en migrationsdomstol återförvisat ett mål där utlännings endast kan ha rätt till offentligt biträde i överklagandeförfarandet, t.ex. vid ärenden om återkallande av skyddsstatusför-

klaring. I ett sådant fall, som omfattas av asylprocedurförordningens bestämmelser, kommer sökanden inte att kunna biträdas av det offentligt bekostade biträdet under den förnyade handläggningen hos Migrationsverket trots att förordnandet fortfarande gäller. Efter att Migrationsverket på nytt avgjort ärendet i sakfrågan kan det offentliga biträdet emellertid företräda sökanden vid ett eventuellt överklagande av Migrationsverkets beslut.

Sammanfattningsvis kan det uppstå olika situationer där det finns en rätt till offentligt biträde men där förordnandet antingen är begränsat, eller senare upphör, i enlighet med vad som följer av 18 kap. 1 a eller 1 b §§ utlänningslagen. Det är därför av yttersta vikt att Migrationsverket och migrationsdomstolarna gör noggranna överväganden i fråga om utformningen av biträdesförordnanden och att det tydligt framgår vilket lagrum som är tillämpligt eftersom det sätter ramarna för bitrådets uppdrag. På motsvarande sätt är det viktigt att Migrationsverket och migrationsdomstolarna i varje mål eller ärende gör en bedömning av biträdesförordnandets omfattning utifrån om målet eller ärendet hos den aktuella prövningsinstansen omfattas av asylprocedurförordningens bestämmelser eller inte.

7.6.18 Avslutande kommentarer

Som har konstaterats ingår det inte i utredningens uppdrag att göra en generell översyn av biträdesbestämmelserna i 18 kap. utlänningslagen. En annan sak är att utredningen behöver föreslå vissa ändringar av dessa bestämmelser, samt föreslå vissa nya kompletterande bestämmelser, för att utredningens förslag ska få fullt genomslag. Sammanfattningsvis innebär utredningens förslag att mål och ärenden som omfattas av asylprocedurförordningen eller asyl- och migrationshanteringsförordningen inte ska omfattas av befintliga biträdesbestämmelser i 18 kap. utlänningslagen, utan av de nya kompletterande bestämmelser som föreslås i 18 kap. 1 a och 1 b §§ utlänningslagen.

8 Utmönstring av möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd för vissa grupper

8.1 Inledning

Av utredningens uppdrag framgår att ett viktigt led i att anpassa det svenska regelverket för beviljande av asyl och asylförfarandet till EU:s rättsliga miniminivå är att asylrelaterade uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade och att möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd tas bort för skyddsbehövande m.fl.

I detta kapitel finns en beskrivning av gällande rätt och det närmare innehållet i utredningens uppdrag (avsnitt 8.2–8.4). I avsnitt 8.5 finns utredningens förslag om hur möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för de grupper som omfattas av uppdraget. Följdfrågor om uppehållstillstånd på grund av anknytning behandlas i avsnitt 8.6. Vissa följdändringar med anledning av att möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd tas bort för vissa grupper finns i avsnitt 8.7.

Utredningen redovisar genomgående att den som beviljats en skyddsstatus i princip har en rätt till uppehållstillstånd i samband med en förlängning så länge statusen inte återkallas. Sedan ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd för skyddsbehövande infördes har antalet beslut om återkallelse av skyddsstatus varit ytterst begränsat. Handläggningen hos Migrationsverket i samband med en förlängningssituation har alltså varit relativt enkel eftersom de allra flesta har fått förlängt uppehållstillstånd. Det bör dock noteras att detta kan komma att ändras framöver. Framför allt kan en förbättrad säkerhetssituation i något av de länder där många skyddsbehövande

kommer ifrån leda till att det med tiden aktualiseras fler ärenden om återkallelse av skyddsstatus. Potentiella effekter av utredningens förslag i en eventuell sådan situation redovisas i kapitel 11.

8.2 Allmänt om permanent uppehållstillstånd i svensk rätt

Det finns två olika typer av uppehållstillstånd i svensk rätt, tidsbegränsade och permanenta uppehållstillstånd (2 kap. 4 § utlänningslagen¹). En person med ställning som varaktigt bosatt i Sverige kan resa in och vistas i Sverige utan uppehållstillstånd. Vidare är medborgare i de nordiska länderna enligt 2 kap. 8 b § 1 utlänningslagen undantagna från kravet på uppehållstillstånd. Även EES-medborgare samt deras familjemedlemmar med uppehållsrätt har möjlighet att uppehålla sig i Sverige samt i andra medlemsstater utan att inneha uppehållstillstånd.

Utlänningar som beviljats uppehållstillstånd har rätt att vistas i Sverige oavsett om tillståndet tidsbegränsats eller är permanent. En utlänning som har permanent uppehållstillstånd är undtagen från kraven på pass och arbetstillstånd (2 kap. 8 c § utlänningslagen och 2 kap. 1 § utlänningsförordningen²). Andra skillnader mellan tillståndsslagen är t.ex. att det som huvudregel krävs permanent uppehållstillstånd för att kunna vara anknytningsperson liksom för att kunna förvärva svenskt medborgarskap.

När det gäller giltighetstider för uppehållstillstånd har utvecklingen sett olika ut över tid. Enligt den ordning som gällde enligt 1954 års utlänningslag³ och 1980 års utlänningslag⁴ fick en utlänning som fick tillstånd att stanna i Sverige initialt uppehållstillstånd på viss tid. Det permanenta uppehållstillståndet infördes 1976 och ersatte det tidigare bosättningsstillståndet. Ändringen innebar att utlänningar först beviljades tidsbegränsat uppehållstillstånd för en tid av ett år, för att därefter kunna beviljas permanent uppehållstillstånd. Skälen för ändringen var bl.a. att minska myndigheternas arbetsbörda samt att förlängningar mycket sällan vägrades. Endast i de fall det rådde tveksamhet om utlänningens försörjningsförmåga eller vandel eller

¹ Utlänningslag (2005:716).

² Utlänningsförordning (2006:97).

³ Utlänningslag (1954:193).

⁴ Utlänningslag (1980:376).

när vistelsen kunde antas bli begränsad till viss tid eller annars särskilda förhållanden talade mot att bevilja permanent uppehållstillstånd skulle tillståndstiden begränsas⁵. Permanent uppehållstillstånd blev därigenom den normala tillståndsformen för tiden efter det att en person haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd under ett år.

Genom en lagändring 1985 infördes en ordning som innebar att permanent uppehållstillstånd beviljades redan vid första ansökan, om utlänningen hade för avsikt att bosätta sig i Sverige samt uppfyllde övriga angivna villkor för uppehållstillstånd⁶. I praktiken gällde det dem som beviljades asyl, dem som fick uppehållstillstånd på grund av familjeåterförening eller annan anknytning samt utlänningar som fick stanna i Sverige av humanitära skäl. Utvecklingen efter 1985 har gått i riktning mot ökad användning av tidsbegränsade uppehållstillstånd, t.ex. infördes bestämmelser om s.k. uppskjuten invandringsprövning vid familjeåterförening samt tidsbegränsade uppehållstillstånd vid tillfälliga verkställighetshinder. Under 2016 infördes den tillfälliga lagen⁷, som innebar en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel för skyddsbehövande m.fl. När den tillfälliga lagen upphörde att gälla under 2021 överfördes ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel till utlänningslagen. Permanent uppehållstillstånd för skyddsbehövande m.fl. får enligt gällande rätt som regel beviljas först efter viss tid med tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det krävs även att de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd i 5 kap. 7 § utlänningslagen är uppfyllda, dvs. att utlänningen kan försörja sig samt att det med hänsyn till utlänningsens levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas.

⁵ Prop. 1975/76:18 s. 143.

⁶ Prop. 1983/84:144 s. 86 ff.

⁷ Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

8.3 Permanent uppehållstillstånd för skyddsbehövande och vid vissa verkställighetshinder

Den svenska asylprövningen utgår från uppehållstillståndet som sådant. En asylsökande som inte uppfyller kriterierna för att beviljas internationellt skydd kan i vissa fall därför beviljas uppehållstillstånd på andra grunder, såsom familjeanknytning eller synnerligen ömmande omständigheter. Som en följd av detta prövas i svensk rätt även andra eventuella grunder för uppehållstillstånd i samma förfarande. Ett skyddsbehov kan också uppkomma först efter att en asylsökande har fått avslag på sin asylansökan och ett avlägsnandebeslut. I vissa fall finns då möjlighet att bevilja en sådan person ett uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder (12 kap. 18 § utlänningslagen). En utlänning som har fått avslag på sin asylansökan kan under vissa förutsättningar även beviljas uppehållstillstånd på grund av arbete (5 kap. 15 a § utlänningslagen). Vidare kan en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott under vissa förutsättningar beviljas uppehållstillstånd om det finns t.ex. verkställighetshinder (12 kap. 16 b § utlänningslagen).

Som redovisats ovan har Sverige under lång tid haft en ordning med permanenta uppehållstillstånd som huvudregel för bl.a. skyddsbehövande och vid vissa verkställighetshinder. I samband med att det skedde en övergång till en permanent ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel ansåg den dåvarande regeringen att det även i en sådan ordning vid någon tidpunkt måste vara möjligt för en person att beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Det bedömdes dock att vissa särskilda krav som regel måste vara uppfyllda för att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas⁸. Numera gäller för berörda grupper att permanent uppehållstillstånd som utgångspunkt får beviljas först efter att utlänningen har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år samt kan försörja sig och det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas (se 5 kap. 1 a, 6 och 7 §§ samt 12 kap. 18 a § utlänningslagen). De särskilda kraven gäller inte om utlänningen är ett barn, om utlänningen har rätt att uppbära inkomstgrundad ålderspension, garantipension eller äldre-försörjningsstöd eller om det finns särskilda skäl.

⁸ Prop. 2020/21:191 s. 62 ff.

Vidare ansåg regeringen att den ordning med permanenta uppehållstillstånd för vidarebosatta (kvotflyktingar) som gällt under lång tid bör fortsätta gälla⁹. Kvotflyktingar beviljas således fortfarande permanenta uppehållstillstånd vid det första beslutstillfället (5 kap. 2 § utlänningslagen). Detsamma gäller för utläningar som beviljats ställning som varaktigt bosatta i Sverige (5 kap. 2 b § utlänningslagen).

När det gäller utläningar som av allmän domstol har utvisats på grund av brott får uppehållstillstånd beviljas vid vissa verkställighetshinder eller om det annars finns synnerliga skäl. Ett sådant tillstånd ska vara tidsbegränsat, men om utläningen efter det att utvisningsbeslutet vann laga kraft har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd i sammanlagt fem år får ett permanent uppehållstillstånd beviljas (12 kap. 16 b och c §§ utlänningslagen).

8.4 Möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska tas bort för vissa grupper

Varken EU-rätten eller internationella konventioner kräver att ett uppehållstillstånd ska vara permanent. Detta gäller även kvotflyktingar och de som beviljas uppehållstillstånd som varaktigt bosatta. Enligt regeringen är ett viktigt led i att anpassa det svenska regelverket för beviljande av asyl och asylförfarandet till EU:s rättsliga miniminivå att asylrelaterade uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade samt att möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd tas bort. Enligt regeringens direktiv ska utredningen därför ta ställning till hur möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd, för såväl vuxna som barn, ska utmönstras för utläningar som beviljas uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov (5 kap. 1 § utlänningslagen), vidarebosättning (5 kap. 2 § utlänningslagen), synnerligen och särskilt ömmande omständigheter (5 kap. 6 § utlänningslagen), vid vissa verkställighetshinder (12 kap. 18 § utlänningslagen) och på grund av arbete efter avslag på asylansökan (5 kap. 15 a § utlänningslagen). För att främja ett enhetligt och ändamålsenligt regelverk och för att undvika parallella system ska det även undersökas hur möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för varaktigt bosatta (5 kap. 2 b § utlänningslagen). Permanent uppehållstillstånd ska även utmönstras för anhöriga till nämnda grupper.

⁹ A. prop. s. 58.

Av utredningens direktiv framgår vidare att utredningen får överväga sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

8.5 Utredningens förslag om hur permanenta uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa grupper

Förslag: Det etableras en ordning med enbart tidsbegränsade uppehållstillstånd för flyktingar, alternativt skyddsbehövande, vidarebosatta (kvotflyktingar), varaktigt bosatta samt för utlänningar som beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter och vid vissa verkställighetshinder. Detta sker genom att bestämmelserna om permanent uppehållstillstånd för ovan nämnda grupper och för deras anhöriga upphävs. Det införs bestämmelser om tidsbegränsade uppehållstillstånd för kvotflyktingar och varaktigt bosatta som i dag beviljas permanent uppehållstillstånd vid det första beslutstillfället. Som regel kommer personer ur berörda grupper att kunna vara anknytningsperson om det finns välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd.

Skälen för förslaget: Som redovisats i föregående avsnitt är utredningens uppdrag att ta ställning till hur möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa grupper samt lämna nödvändiga författningsförslag. För vissa andra grupper som inte omfattas av utredningens förslag kommer möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd dock att finnas kvar, exempelvis för utlänningar som beviljas uppehållstillstånd på grund av arbete. Vilka konsekvenser detta kan antas leda till behandlas i kapitel 11.

8.5.1 Bestämmelserna om permanent uppehållstillstånd för skyddsbehövande m.fl. upphävs

I 5 kap. 7 § utlänningslagen anges de särskilda krav som i regel ska vara uppfyllda för att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas. Paragrafen innehåller dock inte någon grund för uppehålls-

tillstånd utan enbart de särskilda krav som ställs upp för permanent uppehållstillstånd i de fall det följer av någon annan bestämmelse att ett sådant kan beviljas. Som utgångspunkt måste utmönstringen av möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd således ske genom att de bestämmelser som reglerar denna möjlighet tas bort för de grupper som omfattas av utredningens direktiv, bl.a. i 5 kap. 1 a och 6 §§ och 12 kap. 18 a § utlänningslagen. I enlighet med direktiven innebär detta också att möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen tas bort för samtliga utlännningar som beviljas uppehållstillstånd med stöd av paragrafen, dvs. oavsett om de tillståndgrundade omständigheterna ursprungligen aktualiserats i en asylprocess eller inte. I detta sammanhang kan noteras att utrymmet för att beviljas uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 6 § utlänningslagen har begränsats genom en lagändring som trädde i kraft den 1 december 2023 och som innebär att det inte längre är möjligt att beviljas vare sig tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd på grund av sådana *särskilt* ömmande skäl som tidigare reglerades i paragrafen. Utredningens direktiv i denna del föranleder således inte något författningsförslag.

8.5.2 Det införs bestämmelser om tidsbegränsade uppehållstillstånd för kvotflyktingar

För att möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska kunna utmönstras för samtliga grupper som omfattas av utredningens direktiv behöver det införas bestämmelser om tidsbegränsade uppehållstillstånd för vissa grupper som i dag beviljas permanenta uppehållstillstånd vid det första beslutstillfället. Kvotflyktingar är en sådan grupp.

Den nuvarande ordningen med permanenta uppehållstillstånd för kvotflyktingar har gällt under lång tid och är i linje med såväl tidigare förarbetsuttalanden som fast praxis och regleras numera uttryckligen i 5 kap. 2 § utlänningslagen. I utredningens direktiv anges att det inte finns några internationella konventioner som kräver att kvotflyktingar beviljas permanenta uppehållstillstånd.

Som en del i EU:s migrations- och asylpakt har det inrättats en gemensam och harmoniserad unionsram för vidarebosättning genom vidarebosättningsförordningen¹⁰. Åtagandet att ta emot kvotflyktingar är dock även i fortsättningen frivilligt. Dessutom innebär förordningens bestämmelser inte någon rätt för enskilda att begära eller beviljas inresa till medlemsstaternas territorium eller en skyldighet för medlemsstaterna att bevilja sådan inresa (se artikel 1.2 och 1.3). Inte heller innehåller förordningen en skyldighet för medlemsstaterna att utfärda permanenta uppehållstillstånd till kvotflyktingar (jfr artikel 9.15 där det stadgas bl.a. att medlemsstaterna får utfärda uppehållstillstånd som gäller permanent eller tills vidare på förmånligare villkor).

Av skälen (3) för införandet av förordningen framgår att unionsramen bör erbjuda de mest utsatta tredjelandsmedborgarna eller statslösa personerna i behov av internationellt skydd tillgång till en varaktig lösning i enlighet med unionsrätten och nationell rätt. Att en ordning med enbart tidsbegränsade uppehållstillstånd kan utgöra en sådan varaktig lösning följer enligt utredningens mening av det faktum att det inte finns några bestämmelser i förordningen som kräver att medlemsstaterna i någon situation ska bevilja den enskilde ett permanent uppehållstillstånd. Som utredningen återkommer till innebär utredningens förslag dessutom att den enskildes behov av skydd i princip tillgodoses så länge skyddsstatusen inte återkallas, vilket i praktiken kommer att innebära att de flesta tillstånd förlängs vid en förlängningsansökan. Utredningen bedömer således att den föreslagna ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd kommer att innebära en varaktig lösning för särskilt utsatta flyktingar och andra skyddsbehövande som inte har någon sådan möjlighet att tillgå där de befinner sig, dvs. kvotflyktingar. Sammantaget utgör förordningens bestämmelser inte något hinder mot att utmönstra möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd för kvotflyktingar i enlighet med utredningens direktiv.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1350 av den 14 maj 2024 om inrättande av en unionsram för vidarebosättning och inresa av humanitära skäl samt om ändring av förordning (EU) 2021/1147.

När det gäller frågan om hur reglerna om tidsbegränsade uppehållstillstånd bör utformas kan konstateras att kvotflyktingar på samma sätt som andra skyddsbehövande beviljas en status som flykting eller alternativt skyddsbehövande. Som redan anförts kommer en sådan status i princip att ge en rätt till uppehållstillstånd i samband med en förlängning så länge statusen inte återkallas. En rimlig utgångspunkt är därmed att uppehållstillstånd för kvotflyktingar ska beviljas för samma tid som för andra skyddsbehövande, dvs. initialt i tre år för de med flyktingstatusförklaring och i 13 månader för de med alternativ skyddsstatusförklaring. Historiskt sett har tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl förlängts i mycket stor utsträckning. Bifallsandelen för 2018–2024 är mellan 93 och 94 procent. Om avskrivningar och ärenden som hanteras enligt Dublinförordningen¹¹ räknas bort är bifallsandelen ännu högre. Kvotflyktingar träffas inte av reglerna i Dublinförordningen och beslut om avskrivning aktualiseras inte på samma sätt som i den konventionella asylprocessen. En ordning med enbart tidsbegränsade uppehållstillstånd för kvotflyktingar kommer således, utifrån nuvarande statistik, att innebära att de flesta tillstånd förlängs vid en förlängningsansökan¹².

Inte sällan kan det gå flera månader mellan tidpunkten för beslutet om uppehållstillstånd i Sverige och den enskilde kvotflyktingens inresa i Sverige. För den kvotflykting som beviljas en alternativ skyddsstatusförklaring kan den föreslagna ordningen således innebära att uppehållstillståndet behöver förlängas relativt snart efter inresan i Sverige. Det kan då utifrån såväl den enskildes perspektiv som ur ett resursperspektiv framstå som mer ändamålsenligt att låta den initiala tillståndstiden vara längre än 13 månader. Det är dock viktigt att regelverket för skyddsbehövande är enhetligt och att tillståndstiderna som regel inte varierar för personer med samma skyddsstatus. Kvotflyktingar bör också i likhet med andra skyddsbehövande kunna göra en digital förlängningsansökan som i normalfallet innebär en relativt enkel handläggning hos Migrationsverket. Sammantaget landar utredningen därför i slutsatsen att giltighets-

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning).

¹² Se dock vad utredningen har anförts under bl.a. avsnitt 8.1 om att den nuvarande situationen med att de flesta skyddsbehövande får förlängt uppehållstillstånd vid en förlängningssituation skulle kunna komma att ändras framöver.

tiderna för de tidsbegränsade uppehållstillstånden för kvotflyktingar bör bestämmas med utgångspunkt i den enskildes skyddsstatusförklaring och därmed följa de tillståndstider som gäller för flyktingar och alternativt skyddsbehövande inom ramen för den konventionella asylprocessen. Detta ska gälla såväl vid det första beslutstillfället som vid en förlängningssituation.

En kvotflykting som befinner sig i Sverige vid en förlängningssituation kommer som utgångspunkt att få förlängt uppehållstillstånd med stöd av sin skyddsstatus enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen. Om en kvotflykting av något skäl saknar möjlighet att resa in i Sverige före tillståndstidens utgång föreligger inte samma möjlighet. Paragrafens tillämplighet förutsätter nämligen att utlänningen befinner sig i Sverige. Frågan är hur en eventuell sådan förlängningssituation bör hanteras. Det ingår inte i utredningens uppdrag att utreda förutsättningarna för att utöka tillämpningsområdet avseende 5 kap. 1 § utlänningslagen, så att uppehållstillstånd kan beviljas även för utlänningar som befinner sig utomlands. I händelse av att det i något fall ändå uppstår en situation där överföringen av en individ inte kunnat slutföras inom tillståndstiden bör det ankomma på Migrationsverket att utreda och bedöma förutsättningarna för att bevilja individen ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd inom ramen för den flyktingkvot som föreligger vid den tidpunkt då frågan aktualiseras, dvs. med stöd av 5 kap. 2 § utlänningslagen. Utredningen kan inte se att utformningen av den paragrafen utgör något hinder mot ett sådant beslut.

Frågan härefter är om nuvarande regler i folkbokföringslagen¹³ är tillräckliga för att möjliggöra folkbokföring av kvotflyktingar i en ordning med enbart tidsbegränsade uppehållstillstånd. En grundläggande förutsättning för folkbokföring är att personen i fråga anses bosatt i Sverige, dvs. kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i landet under minst ett år. För en utlänningsperson som måste ha uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige måste som huvudregel också detta villkor vara uppfyllt (jfr 3 och 4 §§). Högsta förvaltningsdomstolen har klargjort att det inte är en nödvändig förutsättning för folkbokföring att uppehållstillståndet har en giltighetstid om minst ett år. Om det utifrån omständigheterna kan antas att en person kan komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i Sverige under minst ett år kan personen alltså komma att folkbokföras även

¹³ Folkbokföringslag (1991:481).

om han eller hon har ett uppehållstillstånd som är kortare än ett år¹⁴. Som tidigare har anförts beviljas kvotflyktingar en skyddsstatus som i princip ger en rätt till uppehållstillstånd i samband med en förlängningssituation så länge statusen inte återkallas. En kvotflykting som vid flyttanmälan har ett uppehållstillstånd som understiger ett år kan därmed som utgångspunkt ändå antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i Sverige under minst ett år. Nuvarande bestämmelser i folkbokföringslagen bedöms således vara tillräckliga för att möjliggöra folkbokföring av kvotflyktingar i en ordning med enbart tidsbegränsade uppehållstillstånd. Att det i enskilda fall kan finnas andra hinder mot folkbokföring saknar betydelse för denna slutsats. När det gäller möjligheterna att vara anknytningsperson kan det konstateras att det inte ingår i utredningens uppdrag att ändra på den ordning som hittills har gällt och som innebär att kvotflyktingar kan vara anknytningsperson när det gäller uppehållstillstånd på grund av anknytning (se vidare i avsnitt 8.6).

I syfte att säkerställa familjesammanhållning ska även vissa familjemedlemmar till en kvotflykting som ska beviljas inresa anses uppfylla kraven för inresa (se artikel 5.4 i vidarebosättningsförordningen). Frågan om behovet av eventuella anpassningar av svensk rätt i förhållande till denna och andra bestämmelser i vidarebosättningsförordningen behandlas inom ramen för utredningen om anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt (Ju 2024:E).

8.5.3 Det införs bestämmelser om tidsbegränsade uppehållstillstånd för varaktigt bosatta i Sverige

För att främja ett enhetligt och ändamålsenligt regelverk och för att undvika parallella system ska utredningen ta ställning till hur möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd som varaktigt bosatt ska tas bort (5 kap. 2 b § utlänningslagen).

En person som har vistats i Sverige med uppehållstillstånd i fem år utan avbrott kan enligt 5 a kap. 1 § utlänningslagen ansöka om ställning som varaktigt bosatt. Ställning som varaktigt bosatt innebär en särskild rättslig ställning som ger vissa rättigheter som följer av direktivet om varaktigt bosatta¹⁵. Enligt direktivet måste en person som

¹⁴ HFD 2017 ref. 32.

¹⁵ Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.

får ställning som varaktigt bosatt få ett EU-uppehållstillstånd med en giltighetstid om minst fem år och som, i förekommande fall på ansökan, automatiskt förnyas när det löper ut (artikel 8.2). Anledningen till att permanenta uppehållstillstånd beviljas för denna grupp synes vara av praktisk natur eftersom vissa rättigheter som enligt direktivet ska tillkomma en varaktigt bosatt kopplats till innehavet av ett permanent uppehållstillstånd¹⁶.

Det kan emellertid konstateras att en utlänning som uppfyller kraven för att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige kan tillförsäkras de rättigheter som följer av direktivet även om utlänningen beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med en giltighetstid om fem år. Med hänsyn till att möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa grupper är det svårt att motivera varför en utlänning, som efter fem års vistelse i Sverige beviljas ställning som varaktigt bosatt här, ska ges ett permanent uppehållstillstånd. En sådan ordning kan dessutom antas motverka det övergripande syftet med att anpassa regelverket till miniminivån enligt EU-rätten. Utredningen ser därför inte något hinder mot att, i enlighet med utredningens uppdrag, utmönstra möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd som varaktigt bosatt i Sverige.

Den som beviljas ställning som varaktigt bosatt ska framöver i stället beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som ska vara giltigt i fem år. Denna giltighetstid motsvarar den miniminivå som tillåts enligt artikel 8 i direktivet om varaktigt bosatta och ska gälla såväl vid det första beslutstillfället som vid en eventuell förlängningssituation. I samband med övergången till en ordning med enbart tidsbegränsade uppehållstillstånd anser utredningen att det bör förtydligas i utlänningslagen att varaktigt bosatta får ansöka om och beviljas tillstånd inifrån landet.

Det framgår av artikel 11.1 (a) i direktivet att varaktigt bosatta ska åtnjuta den behandling som en medlemsstats egna medborgare får (likabehandling) i fråga om tillträde till arbetsmarknaden och verksamhet som egenföretagare, under förutsättning att dessa verksamheter inte medför någon offentlig myndighetsutövning. När det gäller tillträde till arbetsmarknaden, dvs. frågan om arbetstillstånd, har kravet på likabehandling hittills uppfyllts genom att personer med ställning som varaktigt bosatta i Sverige beviljats permanenta uppehållstillstånd och därmed varit undantagna från kravet på arbets-

¹⁶ Se t.ex. prop. 2020/21:191 s. 71.

tillstånd¹⁷. För att det aktuella kravet på likabehandling ska vara uppfyllt även i en ordning med enbart tidsbegränsade uppehållstillstånd för varaktigt bosatta bör det införas en bestämmelse i 2 kap. 8 § c utlänningslagen som undantar dessa personer från kravet på arbetstillstånd. Undantaget ska gälla även för deras familjemedlemmar som därmed kommer att behandlas på samma sätt som familjemedlemmar till varaktigt bosatta i en annan EU-stat och unionsmedborgare¹⁸.

8.5.4 Bestämmelserna om permanent uppehållstillstånd för brottsdömda utlänningsupphävs

Av utredningens direktiv framgår att utredningen får överväga sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas. Utmönstring av möjligheten för brottsdömda utlänningsupphävs att beviljas permanent uppehållstillstånd är en sådan fråga.

En utredare har den 4 november 2024 lämnat förslag på en ny ordning för hantering av utlänningsupphävs som utgör ett säkerhetsshot eller har gjort sig skyldig till brott när det finns ett tillfälligt verkställighetshinder¹⁹. I stället för att en sådan utlänningsupphävs ska beviljas ett uppehållstillstånd har utredaren föreslagit att verkställigheten av utvisningsbeslutet som regel ska skjutas upp när det föreligger ett tillfälligt verkställighetshinder. Under vissa förutsättningar kommer uppehållstillstånd dock fortfarande att kunna beviljas om det finns särskilda skäl när frågan om inhibition prövas på nytt. Utredaren har inte haft i uppdrag att se över den nuvarande möjligheten för brottsdömda utlänningsupphävs att beviljas permanent uppehållstillstånd.

Som ett led i att minska antalet asylrelaterade uppehållstillstånd i Sverige ingår det i utredningens uppdrag att ta ställning till hur möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för bl.a. utlänningsupphävs som beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter (5 kap. 6 § utlänningslagen) och vid vissa verkställighetshinder (12 kap. 18 § utlänningslagen). I detta sammanhang bör det noteras att den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott kan beviljas uppehållstillstånd om det föreligger vissa verkställighetshinder eller det annars finns synnerliga skäl (12 kap. 16 b § utlänningslagen). En sådan utlänningsupphävs får under

¹⁷ Jfr 2 kap. 8 § c och 5 kap. 2 b § utlänningslagen samt prop. 2005/06:77 s. 159.

¹⁸ Jfr 5 kap. 1 § utlänningsförordningen samt prop. 2005/06:77 s. 159 f. och SOU 2005:15 s. 209.

¹⁹ Ds 2024:23.

vissa förutsättningar beviljas ett permanent uppehållstillstånd (se 12 kap. 16 c § andra stycket utlänningslagen).

När prövningen av frågan om uppehållstillstånd för utlänningar som utvisats på grund av brott övergick från att vara en extraordinär prövning som görs av regeringen till att inlemmas i den ordinarie migrationsprocessen ansåg regeringen att prövningen inte bör vara förmånligare för den som utvisats på grund av brott än för andra utlänningar²⁰.

Som redan konstaterats ingår det i utredningens uppdrag att utmönstra möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd för utlänningar som beviljas uppehållstillstånd vid bl.a. vissa verkställighetshinder. Utifrån ovan redovisade förarbetsuttalanden är det då inte rimligt att det i liknande situationer råder en generösare ordning för utlänningar som utvisats på grund av brott. Möjligheten för denna grupp att beviljas permanent uppehållstillstånd enligt bestämmelserna i 12 kap. 16 c § utlänningslagen bör därför tas bort.

8.5.5 Vissa ändringar med anledning av att systemet med spårbyte avskaffas

Utredningen om en behovsprövad arbetskraftsinvandring har föreslagit att systemet med spårbyte, dvs. uppehållstillstånd vid arbete efter avslag på asylansökan enligt 5 kap. 15 a § utlänningslagen, ska avskaffas. Regeringen har föreslagit att lagändringen ska träda i kraft den 1 april 2025²¹. Förslaget innebär att möjligheten att ansöka om ett uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd inifrån landet, efter ett lagakraftvunnet avslagsbeslut på ansökan om uppehållstillstånd som flyktning eller alternativt skyddsbehövande, i princip upphör. En person som under asylprocessen påbörjat en etablering på den svenska arbetsmarknaden, och som i och för sig uppfyller kraven för arbetskraftsinvandrare, behöver därmed som huvudregel lämna Sverige för att göra ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd från utlandet.

Förslaget innebär också att de enskilda individer som redan har beviljats tillstånd med stöd av 5 kap. 15 a § utlänningslagen behöver lämna Sverige, under förutsättning att de inte uppfyller kraven för permanent uppehållstillstånd eller för att få söka någon annan typ

²⁰ Prop. 2012/13:151 s. 52 f.

²¹ SOU 2024:15 och prop. 2024/25:92.

av tillstånd inifrån Sverige på grund av synnerliga skäl²². De spårbytare som befinner sig i Sverige den 1 april 2025 kommer således inte att kunna beviljas en förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som har beviljats med stöd av 5 kap. 15 a § utlänningslagen.

Förslaget om att avskaffa systemet med spårbyte kommer dock inte att påverka det förhållandet att vissa spårbytare kommer att kunna beviljas ett permanent uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 5 § utlänningslagen om förutsättningarna för sådant tillstånd är uppfyllda. Enligt utredningens förslag kommer den som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande inte längre att kunna beviljas något permanent uppehållstillstånd efter den 12 juni 2026. När möjligheten att beviljas uppehållstillstånd som spårbytare försvinner den 1 april 2025 kommer det samtidigt att finnas vissa spårbytare som har ett giltigt uppehållstillstånd med en kvarvarande giltighetstid som överstiger ett år och som efter den 12 juni 2026 kommer att kunna nyttja möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § utlänningslagen. Det går inte att utesluta att det även i andra fall skulle kunna uppstå situationer där individer som haft uppehållstillstånd som spårbytare ansöker om permanent uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § utlänningslagen efter förslagets ikraftträdande och då bedöms uppfylla kraven för sådant tillstånd. Det går inte att beräkna hur många personer som skulle kunna tänkas nyttja denna möjlighet. Det står däremot klart att det rör sig om ett begränsat antal individer eftersom möjligheten att beviljas uppehållstillstånd som spårbytare upphör den 1 april 2025²³. Rent principiellt är det dock viktigt att en utlänning som har fått ett lagakraftvunnet avslagsbeslut avseende sin asylansökan men som stannat kvar i Sverige som spårbytare, inte hamnar i ett bättre läge än den som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov.

Utredningen föreslår därför att det införs ett nytt femte stycke i 5 kap. 5 § utlänningslagen med innebörden att den tid under vilken utlänningen haft ett uppehållstillstånd som spårbytare inte ska beaktas vid prövningen av om det finns förutsättningar att beviljas permanent uppehållstillstånd enligt bestämmelsen. Som redan anförts kommer den beskrivna möjligheten till permanent uppehållstillstånd för vissa

²² Jfr 5 kap. 5 § utlänningslagen samt SOU 2024:15 s. 224, 332 f. och 344.

²³ Enligt statistik från Migrationsverket den 4 februari 2025 har ca 750 personer tidsbegränsat uppehållstillstånd som spårbytare.

spårbytare att vara av övergående natur. Det innebär att den föreslagna bestämmelsen vid någon framtida tidpunkt inte längre kommer att fylla någon funktion. Utredningen avstår dock från att föreslå att bestämmelsens giltighet ska begränsas i tid. Detta eftersom det är svårt att avgränsa antalet individer som kan tänkas åberopa tillståndstid som spårbytare vid en ansökan om permanent uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § utlänningslagen. Avgränsningen kompliceras ytterligare av att både tillståndstider och handläggningstider hos Migrationsverket och i domstol varierar.

8.6 Vissa frågor om uppehållstillstånd på grund av anknytning

8.6.1 Inledning

Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av det svenska regelverket för att bevilja uppehållstillstånd på grund av anknytning²⁴. Syftet är att åstadkomma en restriktiv och ändamålsenlig reglering för anhöriginvandring. Den särskilda utredaren ska bl.a. ta ställning hur möjligheterna att vara anknytningsperson kan begränsas för vissa utlänningar som beviljats asylrelaterade uppehållstillstånd, liksom hur anhörigkretsen för uppehållstillstånd kan begränsas. Uppdraget ska redovisas senast den 25 augusti 2025.

En rimlig utgångspunkt för utredningens arbete när det gäller olika anknytningsfrågor är således att nuvarande ordning för beviljande av uppehållstillstånd på grund av anknytning ska kvarstå oförändrad i den mån utmönstringen av möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd inte kräver några författningsändringar. I detta avsnitt berörs således enbart vissa ställningstaganden som är hänförliga till den föreslagna utmönstringen av möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd för vissa grupper.

8.6.2 Allmänt om uppehållstillstånd på grund av anknytning

Bestämmelserna om uppehållstillstånd på grund av anknytning finns i framför allt 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen. Bestämmelserna i 5 kap. 3 § tar sikte på bl.a. anknytningspersonens make eller sambo

²⁴ Skärpta villkor för anhöriginvandring Ju 2024:11, dir. 2024:68.

liksom ogifta barn till anknytningspersonen eller anknytningspersonens make eller sambo, och bygger huvudsakligen på familjeåterföreningsdirektivet²⁵. I 5 kap. 3 a § utlänningslagen finns ytterligare bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av anknytning som inte grundar sig på detta direktiv.

För att en utländsk medborgare eller en statslös person ska kunna vara anknytningsperson enligt ovan redovisade bestämmelser krävs som utgångspunkt att han eller hon har permanent uppehållstillstånd i Sverige²⁶. Upphållstillstånd som under vissa förutsättningar beviljas en utlänning i dennes egenskap av förälder förutsätter dock inte att barnets (anknytningspersonens) uppehållstillstånd är permanent²⁷.

Den som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan även i andra fall vara anknytningsperson. Sedan den 20 juli 2021 finns bestämmelser i 5 kap. 3 § tredje stycket och 3 a § första stycket 1 b och 2 utlänningslagen som uttryckligen anger när den som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande, på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller på grund av verkställighetshinder enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen kan vara anknytningsperson. Bestämmelserna infördes i samband med övergången till en permanent ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel för skyddsbehövande m.fl.²⁸, men ändrades den 1 december 2023²⁹ och innebär att det i dessa fall ställs krav på att anknytningspersonen ska ha *välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd*.

I utlänningslagen ställdes tidigare i stället krav på att anknytningspersonen skulle ha *välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid*. I förarbetena till ändringen av kravet uttalades bl.a. följande. Genom att samma begrepp används i lagtexten som i familjeåterföreningsdirektivet bedöms det bli tydligare för rättstillämparen att tolkningen måste följa eventuell praxisutveckling inom EU-rätten även när den går i en mer restriktiv riktning. I väntan på eventuell praxisutveckling inom EU bör vägledning när det gäller vilken prövning som ska göras av om en person har välgrundade

²⁵ Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening.

²⁶ Jfr prop. 2005/06:72 s. 28 och prop. 2020/21:191 s. 82.

²⁷ Jfr 5 kap. 3 § första stycket 4 och 5 samt prop. 2015/16:174 s. 40 och prop. 2020/21:191 s. 88 och 161.

²⁸ Prop. 2020/21:191.

²⁹ Prop. 2023/24:18.

utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd även fortsättningsvis kunna hämtas från förarbetena till nuvarande regler³⁰.

Beträffande skyddsbehövande innebär kravet på *välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd* att det ska vara troligt att anknytningspersonens skyddsbehov kvarstår vid den tidpunkt då den skyddsbehövande kan ansöka om ett permanent uppehållstillstånd, dvs. tidigast efter tre år med tidsbegränsat uppehållstillstånd. För skyddsbehövande finns det normalt sett sådana välgrundade utsikter som avses. Även möjligheterna att beviljas uppehållstillstånd på annan grund bör emellertid kunna beaktas.

För de anknytningspersoner som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § eller 12 kap. 18 § utlänningslagen får motsvarande bedömning göras utifrån hur troligt det är att det fortsatt finns en grund för uppehållstillstånd vid motsvarande tidpunkt, dvs. tidigast efter tre år med tidsbegränsat uppehållstillstånd. Omständigheterna som ligger till grund för uppehållstillstånd som beviljas med stöd av dessa lagrum kan dock skilja sig mycket åt och en individuell bedömning av om rekvisitet är uppfyllt måste därför göras i varje enskilt fall. Den som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder som inte är bestående kan normalt inte anses ha sådana välgrundade utsikter som avses³¹.

Ett uppehållstillstånd som beviljas på grund av anknytning till en utlänning som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som skyddsbehövande, på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller vid vissa verkställighetshinder ska vara tidsbegränsat och gälla för samma tid som uppehållstillståndet för anknytningspersonen (5 kap. 3 g § första stycket utlänningslagen). En ansökan om permanent uppehållstillstånd får enligt paragrafens fjärde stycke beviljas om personen har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år och förutsättningarna för uppehållstillstånd och de särskilda kraven för permanent tillstånd är uppfyllda. Som följer av avsnitt 8.5.1 föreslår utredningen att denna möjlighet att beviljas permanent uppehållstillstånd ska tas bort.

³⁰ A. prop. s. 12.

³¹ Jfr prop. 2023/24:18 s. 12 och prop. 2020/21:191 s. 83–86 och 160–163.

8.6.3 Anhörinvandring som omfattas av familjeåterföreningsdirektivet

Frågan är om den föreslagna utmönstringen av möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd för vissa grupper medför ett behov av lagändringar när det gäller förutsättningarna att beviljas uppehållstillstånd på grund av sådan anknytning som grundar sig på familjeåterföreningsdirektivet.

Syftet med direktivet är att fastställa villkor för utövandet av rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen på medlemsstaternas territorium (artikel 1). Enligt artikel 3.2 ska direktivet inte tillämpas när anknytningspersonen har tillstånd att vistas i en medlemsstat på grundval av alternativa skyddsformer enligt internationella förpliktelser, nationell lagstiftning eller praxis i medlemsstaterna.

De EU-medlemsstater som är bundna av direktivet ska alltså ha enhetliga minimiregler kring bl.a. *flyktingars* rätt till familjeåterförening men kan ha olika regler för viss annan familjeåterförening, exempelvis för alternativt skyddsbehövande. Direktivet ska enligt artikel 3 tillämpas när referenspersonen (anknytningspersonen enligt utlänningslagen) innehar ett uppehållstillstånd på minst ett år och har välgrundade utsikter att få varaktigt uppehållstillstånd. Det preciseras inte i familjeåterföreningsdirektivet vad som avses med kravet att anknytningspersonen ska ha välgrundade utsikter att få varaktigt uppehållstillstånd och det saknas vägledande avgöranden från EU-domstolen där detta har tolkats i mål om familjeåterförening³².

Innebörden av kravet i svensk rätt har redovisats i det föregående avsnittet och det gäller som sagt inte bara flyktingar utan också alternativt skyddsbehövande och andra grupper som beviljats asylrelaterade uppehållstillstånd. Den prövning som aktualiseras enligt utlänningslagens bestämmelser är förenlig med den vägledning som Europeiska kommissionen har lämnat kring hur begreppet *välgrundade utsikter* ska förstås.

Kommissionen har uttalat bl.a. följande³³. Bedömningen av om det finns välgrundade utsikter att få varaktigt uppehållstillstånd bör göras av medlemsstaterna från fall till fall med hänsyn till de indivi-

³² Jfr prop. 2023/24:18 s. 11 f. och MIG 2018:19.

³³ 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).

duella omständigheterna, t.ex. vilken sorts uppehållstillstånd som utfärdats, administrativa rutiner och andra relevanta omständigheter som påverkar referenspersonens situation. Prövningen av om det finns välgrundade utsikter förutsätter att man bedömer hur troligt det är att villkoren för varaktigt uppehållstillstånd är uppfyllda och om det tillstånd som beviljats referenspersonen under normala omständigheter skulle kunna förlängas utöver den period som krävs för permanent uppehållstillstånd. Begreppet *välgrundade utsikter* förutsätter inte att alla krav som ställs för att få ett permanent uppehållstillstånd måste vara uppfyllda när bedömningen görs, bara att de troligen kommer att kunna uppfyllas. Vid en sådan prövning ska grunden för det tidigare tillståndet beaktas. Prövningen mellan personer som beviljats skyddsstatus och personer som beviljats uppehållstillstånd på annan grund kommer därmed att se något olika ut. Kommissionen uttalar vidare att bedömningen, om uppehållstillståndet är kopplat till arbete, t.ex. måste ta hänsyn till vilken typ av anställning det gäller, den ekonomiska situationen i berörd bransch, arbetsgivaren och arbetstagarens avsikter, och inte begränsas till en bedömning av om anställningsavtalet får förnyas.

Utredningen anser som sagt att den nuvarande prövningen enligt svensk rätt av kravet på *välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd* är förenlig med kommissionens uttalanden.

Samtidigt kan konstateras att den nuvarande prövningen av om det aktuella kravet är uppfyllt eller inte är knuten till den tidpunkt när personen tidigast kan ansöka om ett permanent uppehållstillstånd. Möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd föreslås nu utmönstras för flera grupper. Det kan dock framhållas att den nuvarande ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel för vissa grupper medger familjeåterförening oavsett om kraven för permanent uppehållstillstånd är uppfyllda eller inte. Begreppet *varaktigt uppehållstillstånd* i utlänningslagen är således inte synonymt med ”permanent uppehållstillstånd”. Även om möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd utmönstras för vissa grupper finns det således inte något som hindrar att prövningen av om anknytningspersonen bedöms ha välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd även fortsatt knyts till den tidpunkt då det enligt nuvarande ordning är möjligt för personen att tidigast ansöka om ett permanent uppehållstillstånd, dvs. efter tre år med tidsbegränsat uppehållstillstånd.

I den nu föreslagna ordningen med enbart tidsbegränsade uppehållstillstånd för vissa grupper får begreppet *varaktigt uppehållstillstånd* förstås som ett eller flera på varandra följande tidsbegränsade uppehållstillstånd efter tre år med tidsbegränsat uppehållstillstånd. Kravet på *välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd* kommer således även fortsättningsvis att ta sikte på hur troligt det är att t.ex. skyddsbehovet kvarstår tidigast efter tre år med tidsbegränsat uppehållstillstånd. Vid den prövningen kan även fortsättningsvis beaktas möjligheten att få varaktigt uppehållstillstånd på annan grund. Den föreslagna utmönstringen av möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd för bl.a. flyktingar aktualiserar således inte något behov av ändringar beträffande förutsättningarna till sådan familjeåterförening som omfattas av familjeåterföreningsdirektivet. Anhöriginvandring som omfattas av familjeåterföreningsdirektivet kommer alltså även fortsatt att medges på ett sätt som är förenligt med direktivet. Som redogörs för i avsnitt 9.3.3 ska begreppet *välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd* i förekommande fall ha motsvarande betydelse i ärenden om svenskt medborgarskap.

8.6.4 Anhöriginvandring som inte omfattas av familjeåterföreningsdirektivet

Frågan är om den föreslagna utmönstringen av möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd för vissa grupper medför ett behov av lagändringar när det gäller förutsättningarna att beviljas uppehållstillstånd på grund av sådan anknytning som inte grundar sig på familjeåterföreningsdirektivet.

Familjeåterföreningsdirektivet uppställer inte något krav på att det ska finnas en möjlighet att få uppehållstillstånd i de fall som omfattas av 5 kap. 3 a § utlänningslagen, dvs. anknytningar utanför kärnfamiljen. Vid införandet av den nuvarande ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel vid all anhöriginvandring bedömde regeringen dock att vissa kategorier av personer som omfattas av den aktuella paragrafen ändå bör ges möjlighet att beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till bl.a. en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av skydds-

behov. Detta för att reglerna om anhöriginvandring i alla delar ska vara förenliga med Sveriges konventionsåtaganden³⁴.

En sådan möjlighet till uppehållstillstånd finns i 5 kap. 3 a § första stycket 1 b § och omfattar personer som har etablerat en relation i hemlandet och som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande. Samma möjlighet finns för personer som omfattas av bestämmelsen i 5 kap. 3 a § första stycket 2 utlänningslagen, dvs. andra nära anhöriga som ingått i samma hushåll som anknytningspersonen och där det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet.

Personkategorierna i 5 kap. 3 a § första stycket 5³⁵ och tredje stycket 1³⁶ och 3³⁷ påverkades inte av den nya ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel och bedöms inte heller påverkas av den nu föreslagna utmönstringen av permanent uppehållstillstånd för vissa grupper.

Beträffande övriga personkategorier i 5 kap. 3 a § utlänningslagen bedömdes det vid införandet av den nya ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel inte strida mot något svenskt konventionsåtagande att inte bevilja uppehållstillstånd när anknytningspersonen är en utlänning som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som t.ex. skyddsbehövande³⁸. Det gäller alltså personer som

- har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande och som inte har etablerat en relation i hemlandet (första stycket 1 a),
- är förälder till och vårdnadshavare för samt sammanbor med ett barn som är bosatt i Sverige (första stycket 3),
- ska utöva umgänge som inte är av begränsad omfattning med ett i Sverige bosatt barn (första stycket 4), och
- är andra anhöriga till en flykting eller annan skyddsbehövande när det finns synnerliga skäl (tredje stycket 2).

³⁴ Jfr prop. 2020/21:191 s. 88 ff. och 5 kap. 3 a § utlänningslagen.

³⁵ En utlänning som har svenskt ursprung eller som under lång tid har vistats i Sverige med uppehållstillstånd.

³⁶ Är adopterad i Sverige i vuxen ålder.

³⁷ På annat sätt har särskild anknytning till Sverige.

³⁸ Jfr a. prop. s. 88–91.

För att en utländsk medborgare eller en statslös person ska kunna vara anknytningsperson enligt ovan redovisade bestämmelser gäller således att han eller hon har permanent uppehållstillstånd i Sverige. En konsekvens av den föreslagna utmönstringen av möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd för vissa grupper är att personer ur berörda grupper inte kan erhålla permanent uppehållstillstånd vid en förlängningssituation. Som en följd av detta kommer det att uppstå fler fall än i dag där individer saknar möjlighet att vara anknytningsperson i ärenden om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1 a, 3 och 4 samt tredje stycket 2 utlänningslagen. Som anförts ovan har det beträffande dessa personkategorier tidigare bedömts att det som huvudregel inte kan anses strida mot något svenskt konventionsåtagande att inte bevilja uppehållstillstånd när anknytningspersonen är en utlänning som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som t.ex. skyddsbehövande. Frågan är om den föreslagna utmönstringen av möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd för vissa grupper sätter saken i något annat ljus.

Först kan konstateras att det inte ingår i utredningens uppdrag att föreslå gynnsammare regler när det gäller uppehållstillstånd på grund av anknytning. Som redovisats har en särskild utredare fått i uppdrag att ta ställning till hur bl.a. anhörigkretsen för uppehållstillstånd på grund av anknytning i stället kan begränsas. Kretsen ska vara så snäv som EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden i övrigt tillåter. En naturlig utgångspunkt för utredningens arbete är därför att det inte bör lämnas något förslag som innebär utökade möjligheter för anhöriga att beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd. Som följer av nedanstående resonemang kan det som regel inte heller i en ordning med enbart tidsbegränsade uppehållstillstånd för vissa grupper anses strida mot något svenskt konventionsåtagande att *inte* bevilja uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 a första stycket 1 a, 3 och 4 samt tredje stycket 2 utlänningslagen, när anknytningspersonen är en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Av Europadomstolens praxis framgår att föräldrar och deras barn under 18 år har rätt till skydd för sitt familjeliv i enlighet med artikel 8 i Europakonventionen. Ett familjeliv som skyddas av artikel 8 kan

också finnas mellan exempelvis unga vuxna och deras föräldrar³⁹. Rätten till familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen ger dock inte någon rätt att bilda familj utan förutsätter en existerande familjebildning⁴⁰.

Utredningen bedömer att i ärenden om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1 (där ett förhållande inte etablerats i hemlandet) och tredje stycket 2 (där de anhöriga inte är familjemedlemmar till den skyddsbehövande i Sverige) föreligger det som utgångspunkt inte något sådant familjeliv som skyddas av artikel 8 i Europakonventionen.

När det gäller uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 a § första stycket 3 (förälders umgänge med barn i Sverige) och 4 (förälders sammanboende med barn i Sverige) kan det tvärtom som utgångspunkt anses föreligga ett familjeliv som skyddas av artikel 8 i Europakonventionen.

Samtidigt har det inte tillkommit någon ny praxis som ger anledning att frångå vad lagstiftaren tidigare har fört fram i olika sammanhang om att en förälder varken enligt nationell eller internationell praxis har en ovillkorlig rätt att komma till ett land för att återförenas med sitt barn där. I många fall är det tvärtom barnet som bör återförenas med sin förälder i hemlandet, förutsatt att det är till barnets bästa. Inte heller vid införandet av möjligheten för en förälder att under vissa förutsättningar få uppehållstillstånd på grund av anknytning till ett i Sverige bosatt barn enligt 5 kap. 3 a § första stycket 3 avsåg lagstiftaren att frångå denna praxis⁴¹.

I sammanhanget kan nämnas att Europadomstolen i vissa fall har kommit fram till att ett utvisningsbeslut avseende en förälder som utövar umgänge med sitt barn inte är förenligt med artikel 8 i Europakonventionen. Statens skyldigheter att bevilja uppehållstillstånd till personer som har släktingar bosatta i landet varierar emellertid beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Faktorer som ska beaktas vid avvägningen mellan den enskildes intresse och samhällets intresse är bl.a. i vilken utsträckning familjelivet avbryts, omfattningen av banden till värdlandet, om det finns oövervinnliga hinder mot att familjen lever tillsammans i någon av de andra

³⁹ Se t.ex. Europadomstolens domar i A.A. mot Storbritannien (nr 8000/08), dom den 20 september 2011, p. 46–49 och Nacic m.fl. mot Sverige (nr 16567/10), dom den 15 maj 2012, p. 76.

⁴⁰ Jfr Europadomstolens domar i Abdulaziz, Cabaes och Balkandali mot Storbritannien (nr 9214/80, 9473/81 och 9474/81), dom den 28 maj 1985, p. 62.

⁴¹ Se prop. 2020/21:191 s. 91 och prop. 2013/14:217 s. 14 och 24.

familjemedlemmarnas hemland och om det finns en historik av upprepade överträdelser av landets immigrationsregler eller andra överväganden av allmän ordning som talar för en utvisning⁴².

Det bör framhållas att staten har ett inte obetydligt bedömningsutrymme vid den proportionalitetsbedömning som ska göras, dvs. vid avvägningen mellan individens rätt till respekt för sitt familjeliv och de motstående allmänna intressen som beslutet att neka uppehållstillstånd symboliserar. I ärenden om uppehållstillstånd och utvisning är det vanligtvis statens legitima intresse av att upprätthålla en reglerad invandring som ska beaktas, vilket inrymmer bl.a. hänsyn till den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande och förebyggande av oordning (se artikel 8.2 i Europakonventionen). Intresset av en reglerad invandring har med tiden fått ökad betydelse vid utformningen av utlänningslagstiftningen och ändringar i lagstiftningen har delvis syftat till att begränsa invandringen till Sverige⁴³. Även utredningens uppdrag att utmönstra möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd för vissa grupper har detta syfte. Regeringen har i direktiven till denna utredning fört fram att den tidigare stora invandringen i kombination med bristande integration bidragit till att Sverige står inför stora utmaningar med ett växande utanförskap. För att bryta och vända utvecklingen finns det därför enligt regeringen ett behov av att kraftigt minska antalet asylsökande som söker sig till Sverige och antalet beviljade uppehållstillstånd.

Förhållandena rörande statens behov av att kraftigt begränsa invandringen till landet är en faktor som ska beaktas vid bedömningen av om ett beslut att neka uppehållstillstånd utgör ett proportionerligt ingrepp i individens familjeliv eller inte. En annan sådan faktor är att det som regel är förenligt med EU-rätten att ha ett regelverk som inte medger uppehållstillstånd för anhöriga som inte omfattas av familjeåterföreningsdirektivet⁴⁴. Under rådande omständigheter med ett konstaterat växande utanförskap till följd av bl.a. den tidigare stora invandringen till Sverige bedömer utredningen att staten har ett betydande bedömningsutrymme vid den avvägning som ska göras mellan individens intresse och samhällets intresse av att be-

⁴² Jfr t.ex. Europadomstolens domar i Rodrigues da Silva och Hoogkamer mot Nederländerna (nr 50435/99), dom den 31 januari 2006 och Ciliz mot Nederländerna (nr 29192/95), dom den 11 juli 2000.

⁴³ Se t.ex. prop. 2015/16:174, prop. 2020/21:191 och prop. 2023/24:18.

⁴⁴ Jfr t.ex. Europadomstolens dom i Dabo mot Sverige (nr 12510/18), dom den 18 april 2024, p. 96, 102 och 104–105.

gränsa invandringen med hänsyn till den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande och förebyggande av oordning.

Utredningen konstaterar att förslaget om att utmönstra möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd för vissa grupper kommer att leda till att barns vistelser i Sverige i högre utsträckning än i dag kommer att framstå som tillfälliga vid prövning av olika anknytningsärenden. Beroende på anknytningspersonens tillståndsgrund kommer det nämligen i fler fall än i dag att uppstå situationer där det framstår som osäkert om anknytningspersonen kommer att beviljas förlängt uppehållstillstånd när det nuvarande tillståndet löper ut. I sådana fall, bl.a. i situationer där uppehållstillstånd beviljats med stöd av 5 kap. 6 § eller 12 kap. 18 § utlänningslagen, bör risken för att det ska anses oförenligt med artikel 8 i Europakonventionen att inte bevilja uppehållstillstånd till anknytningspersonens anhöriga vara begränsad (jfr de ovan redovisade omständigheterna som ska beaktas i enlighet med Europadomstolens praxis).

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att det även i en ordning med enbart tidsbegränsade uppehållstillstånd för vissa grupper som utgångspunkt inte kan anses strida mot något svenskt konventionsåtagande att inte bevilja uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1 a, 3 och 4 samt tredje stycket 2, när anknytningspersonen är en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Det finns redan med nuvarande regler en viss risk för att enskilda bedömningar avseende aktuella bestämmelser kan komma i konflikt med ett svenskt konventionsåtagande. Vid en prövning av om så är fallet anser utredningen att den nuvarande möjligheten att framöver beviljas permanent uppehållstillstånd bör vara av begränsad betydelse. Det kan emellertid inte uteslutas att frånvaron av denna möjlighet i något enskilt fall kan medverka till att det sammantaget anses strida mot ett svenskt konventionsåtagande att inte bevilja uppehållstillstånd när anknytningspersonen är en utlänning som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som t.ex. skyddsbehövande.

Vid införandet av en permanent ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd för skyddsbehövande m.fl. bedömde regeringen att den ventil i 5 kap. 3 a § tredje stycket 3 utlänningslagen som medger att uppehållstillstånd beviljas en utlänning som har särskild anknytning till Sverige om det finns synnerliga skäl är tillräcklig för att hantera sådana eventuella undantagsfall⁴⁵. Den nu föreslagna

⁴⁵ Se prop. 2020/21:191 s. 91.

utmönstringen av möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd för vissa grupper begränsar inte det nuvarande utrymmet för att nyttja denna ventil. I detta sammanhang bör samtidigt ventilens karaktär av undantagsbestämmelse betonas. Utgångspunkten är alltså även fortsatt att uppehållstillstånd inte ska beviljas enligt bestämmelsen i de fall anknytningspersonen har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och dennes anhöriga därmed inte ska beviljas uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1 a, 3 och 4 och tredje stycket 2 utlänningslagen. Om en sökande inte kan beviljas uppehållstillstånd på annan grund och beslutet att neka uppehållstillstånd bedöms innebära ett oproportionerligt ingrepp i sökandens eller anknytningspersonens rätt till familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen, kan omständigheterna emellertid anses vara udda och ömmande i den mening som avses i detta sammanhang. Upphållstillstånd bör då kunna beviljas enligt bestämmelsen i 5 kap. 3 a § tredje stycket 3⁴⁶. I de fall sökanden befinner sig i Sverige kan även möjligheten att beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen aktualiseras. Enligt bestämmelsen får barn beviljas uppehållstillstånd även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer. Exempelvis kan uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen aktualiseras när en utvisning av barnet står i strid med bestämmelserna i barnkonventionen⁴⁷.

Sammantaget bedömer utredningen att den föreslagna utmönstringen av möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd för vissa grupper inte medför ett behov av lagändringar när det gäller förutsättningarna att beviljas uppehållstillstånd på grund av sådan anknytning som inte grundar sig på familjeåterförordningsdirektivet.

⁴⁶ Jfr Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande, Rätt till skydd för privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen, RS/008/2022, s. 26 och t.ex. EU-domstolens dom i mål C-560/20.

⁴⁷ MIG 2020:24. Ett 14-årigt barn, fött och uppvuxet i Sverige, beviljades uppehållstillstånd på grund av *särskilt* ömmande omständigheter (den möjligheten finns inte längre), eftersom en utvisning ansågs stå i strid med barnkonventionen. Vid en sammantagen bedömning av de exceptionella omständigheterna i barnets fall och den mycket starka anknytningen hit kunde en utvisning inte anses vara proportionerlig. Liknande överväganden i förhållande till barnkonventionen kan aktualiseras vid tillämpning av bestämmelsen om *synnerligen* ömmande omständigheter.

8.6.5 Vidarebosatta (kvotflyktingar) och varaktigt bosatta i Sverige med tidsbegränsat uppehållstillstånd ska kunna vara anknytningsperson

Som redovisats ovan ska möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd utmönstras för kvotflyktingar och varaktigt bosatta, som nu i stället föreslås beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd. Det ingår inte i utredningens uppdrag att se över den rätt till anhöriginvandring som i dag föreligger för dessa grupper. Personer ur dessa grupper bör således kunna vara anknytningsperson när det gäller uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen, under liknande förutsättningar som gäller för flyktingar och alternativt skyddsbehövande. För att åstadkomma en enhetlig ordning bör prövningen av om personer ur dessa grupper kan vara anknytningsperson göras med utgångspunkt i om personen bedöms ha välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd, dvs. hur troligt det är att den aktuella grunden för uppehållstillstånd kvarstår vid det första förlängningstillfället som infaller efter det att personen haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i tre år. Såväl kvotflyktingar som varaktigt bosatta beviljas en status som i princip innebär en rätt till uppehållstillstånd i samband med en förlängning så länge statusen inte återkallas. Varaktigt bosatta föreslås dessutom beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd med en giltighetstid om fem år. Personer ur dessa grupper kommer därför normalt sett att ha sådana välgrundade utsikter som avses. Liksom när uppehållstillstånd beviljas på grund av anknytning till flyktingar och alternativt skyddsbehövande, ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljas på grund av anknytning till en kvotflykting gälla för samma tid som uppehållstillståndet för anknytningspersonen. Det är emellertid inte rimligt att motsvarande ordning ska gälla för anhöriga till varaktigt bosatta i Sverige, som föreslås beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd om fem år. Anhöriga till en person som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige bör i stället beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på två år.

8.6.6 Bestämmelserna om att beviljas eget uppehållstillstånd oberoende av anknytningspersonens tillstånd behöver inte ändras

I utlänningslagen finns vissa regler om uppehållstillstånd när ett anknytningsgrundande förhållande har upphört. Enligt 5 kap. 16 § först stycket får uppehållstillstånd beviljas om utlänningen har särskild anknytning till Sverige, förhållandet har upphört främst på grund av att i förhållandet utlänningen, eller utlänningens barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid, eller andra starka skäl talar för att utlänningen ska ges fortsatt uppehållstillstånd.

Möjligheten att beviljas uppehållstillstånd trots att det anknytningsgrundande förhållandet har upphört utgör ett avsteg från utgångspunkten att den som inte längre har en grund för uppehållstillstånd ska återvända till sitt hemland. Ett annat exempel på ett sådant avsteg utgör möjligheten att under vissa förutsättningar beviljas uppehållstillstånd när det finns synnerliga skäl om utlänningen har särskild anknytning till Sverige (5 kap. 3 a § tredje stycket 3 utlänningslagen), liksom möjligheten för utlänningar som befinner sig i Sverige att beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter i de fall där det inte finns någon annan grund för uppehållstillstånd (5 kap. 6 § utlänningslagen).

Vid införandet av den nuvarande ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel vid all anhöriginvandring ifrågasatte vissa remissinstanser om den ordningen var förenlig med artikel 15 i familjeåterföreningsdirektivet, som reglerar en rätt för anhöriga att i vissa fall beviljas ett eget uppehållstillstånd som är oberoende av anknytningspersonens⁴⁸.

Enligt direktivet finns en sådan rätt senast efter fem års vistelse för makar, sambor och barn som uppnått myndig ålder och som under den tiden haft uppehållstillstånd på grund av anknytning (artikel 15.1) samt i vissa särskilt ömmande fall (artikel 15.3). Medlemsstaterna får inskränka beviljandet av det uppehållstillstånd som avses i artikel 15.1 första stycket till make/maka eller ogift partner vid upplösning av familjebanden (artikel 15.1 andra stycket). Av artikel 15.4 följer att giltighetstiden för det egna uppehållstillståndet ska fastställas i enlighet med nationell rätt. Det har således överlåtits åt varje medlems-

⁴⁸ Se prop. 2020/21:191 s. 100 f.

stat att fastställa på vilka villkor ett uppehållstillstånd enligt artikel 15 ska utfärdas.

Med utgångspunkt i detta bedömde den tidigare regeringen att en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel, och en möjlighet att beviljas permanent uppehållstillstånd efter minst tre år med tidsbegränsat uppehållstillstånd om vissa särskilda krav är uppfyllda, överensstämmer med artikel 15 i familjeåterföreningsdirektivet. Detta även i de fall den anhörige inte uppfyllt kraven för permanent uppehållstillstånd efter fem års vistelse. Regeringen konstaterade bl.a. att familjeåterföreningsdirektivet varken uppställer krav på en minsta giltighetstid eller att uppehållstillståndet ska vara förnybart⁴⁹.

Möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd föreslås nu utmönstras för bl.a. flyktingar och deras anhöriga vars rätt till uppehållstillstånd på grund av anknytning omfattas av familjeåterföreningsdirektivet. Frågan är om den föreslagna ordningen med enbart tidsbegränsade uppehållstillstånd kommer att leva upp till de krav som ställs i artikel 15 i direktivet. Som anförts ovan har det överlåtits åt varje medlemsstat att fastställa på vilka villkor ett uppehållstillstånd enligt artikel 15 ska utfärdas. Enligt fast rättspraxis får medlemsstaterna dock inte använda sitt utrymme för skönsmässig bedömning på ett sätt som äventyrar direktivets ändamålsenliga verkan eller syfte eller som strider mot proportionalitetsprincipen. En medlemsstat får således inte göra gällande villkor som är så krävande att de utgör ett hinder som svårligen kan övervinnas och som i praktiken hindrar att ett eget uppehållstillstånd beviljas⁵⁰.

Den nuvarande möjligheten att beviljas fortsatt uppehållstillstånd när förhållandet upphört har som sagt tidigare ansetts förenlig med artikel 15 i familjeåterföreningsdirektivet⁵¹. Som också redan konstaterats medger bestämmelsen i 5 kap. 16 § utlänningslagen att uppehållstillstånd beviljas i flera olika situationer när förhållandet har upphört. Förutom att en sådan möjlighet finns när förhållandet har upphört på grund av att utlännen eller dennes barn utsatts för våld eller kränkningar i förhållandet, finns det en möjlighet att beviljas uppehållstillstånd vid särskild anknytning till Sverige. Däri ryms såväl familjeanknytningsfall som fall där utlännen på annat

⁴⁹ Jfr a. prop. s. 101.

⁵⁰ Se t.ex. EU-domstolens dom i mål C-63/23, p. 35.

⁵¹ Se prop. 2005/06:72 s. 47 och prop. 2020/21:191 s. 101.

sätt har fått anknytning till det svenska samhället. Vid prövningen av om det föreligger särskild anknytning till Sverige ska samtliga omständigheter i ärendet beaktas, bl.a. hur länge utlänningen vistats i landet.

Anknytning till det svenska samhället kan exempelvis föreligga när sökanden kommit in på den svenska arbetsmarknaden. För att uppehållstillstånd grundat enbart på anknytning till arbetsmarknaden ska kunna beviljas har det i praxis krävts två års anställning på heltid och att anknytningen till arbetsmarknaden etablerats under tid då sökanden haft tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning⁵². Även en längre tids deltidsarbete kan emellertid beaktas och även arbete som påbörjats efter det att den tillståndsgrundande relationen har upphört kan medföra sådan särskild anknytning till Sverige som krävs enligt 16 § första stycket 1⁵³. En annan faktor som är av betydelse vid bedömningen är om utlänningen förhållandevis snabbt har lyckats tillägna sig svenska språket⁵⁴.

Utöver detta kan uppehållstillstånd beviljas med stöd av 16 § första stycket 3 om andra starka skäl talar för att utlänningen ska ges fortsatt uppehållstillstånd. Här rör det sig främst om olika former av humanitära skäl, t.ex. att utlänningen riskerar att bli socialt utstött vid ett återvändande eller att utlänningen är allvarligt sjuk eller svårt handikappad. Till detta kommer att det finns ventilbestämmelser i 5 kap. 3 a § tredje stycket 3 och 5 kap. 6 § utlänningslagen som under vissa förutsättningar kan aktualiseras när ett tillståndsgrundande förhållande upphört. Enligt utredningens mening är det samlade utrymmet för anhöriga att beviljas ett eget uppehållstillstånd som är oberoende av anknytningspersonens när förhållandet upphört tillräckligt för att regleringen ska anses förenlig med artikel 15 i familjeåterföreningsdirektivet.

Artikel 15.1 och 15.4 i direktivet kan tolkas så att en person i princip har rätt att få ett eget uppehållstillstånd efter att ha vistats i medlemsstaten i fem år i syfte att återförenas med sin familj, oberoende av om förhållandet upphört eller inte⁵⁵. Som anförts ovan har unionslagstiftaren tillåtit medlemsstaterna att ställa upp vissa villkor

⁵² MIG 2008:10.

⁵³ Jfr MIG 2008:11 I och II.

⁵⁴ MIG 2012:21.

⁵⁵ Jfr 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.

för att ett sådant tillstånd ska beviljas. Exempelvis är införandet av villkor som avser den anhöriges integration förenligt med unionslagstiftarens fastställelse av det allmänna målet att främja tredjelandsmedborgares integration i medlemsstaterna, vilket kommer till uttryck i skäl 15 i direktivet. Kraven för att erhålla ett eget uppehållstillstånd får dock inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet att underlätta den anhöriges integration. I det sammanhanget har det i praxis noterats att unionslagstiftaren givit medlemsstaterna rätt att kräva att villkor för integrering ska följas även för att förvärva ställning som varaktigt bosatt⁵⁶.

Anhöriga som har vistats i Sverige med uppehållstillstånd i fem år utan avbrott kan enligt nuvarande ordning beviljas ställning som varaktigt bosatt och därmed ett eget uppehållstillstånd som är oberoende av anknytningspersonens. Så kommer också att vara fallet i den förslagna ordningen med enbart tidsbegränsade uppehållstillstånd. Den som beviljas status som varaktigt bosatt och därmed ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i enlighet med utredningens förslag kommer att ha en rätt till en förlängning av tillståndet så länge statusen inte återkallas. Utredningen konstaterar att Migrationsöverdomstolen har kommit fram till att vid beräkningen av vistelse tid för att beviljas ställning som varaktigt bosatt ska tid mellan beviljade uppehållstillstånd inte räknas, dvs. då en utlänning befunnit sig i Sverige under det att en ansökan om uppehållstillstånd behandlas. För att uppfylla vistelsekravet för status som varaktigt bosatt (lagligen bosatt) krävs det alltså att utlänningen har vistats i landet med uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt eller att denne har varit undantagen från kravet på att inneha ett uppehållstillstånd⁵⁷.

Enligt artikel 15 i familjeåterföreningsdirektivet ska en anhörig som omfattas av bestämmelsen senast efter fem års *vistelse* få ett eget uppehållstillstånd. Eftersom det har överlåtits åt varje medlemsstat att fastställa på vilka villkor ett uppehållstillstånd enligt artikel 15 ska utfärdas bedömer utredningen att begreppet *vistelse* bör ges samma innebörd som vistelsekravet när det gäller förutsättningarna att beviljas ställning som varaktigt bosatt⁵⁸. Utifrån möjligheten att efter fem års vistelse beviljas ställning som varaktigt bosatt, och därmed ett eget uppehållstillstånd, bedömer utredningen att den före-

⁵⁶ Jfr EU-domstolens dom i mål C-257/17, p. 48–55, 58 och 62.

⁵⁷ MIG 2024:4.

⁵⁸ Jfr ovan avgörande.

slagna regleringen med enbart tidsbegränsade uppehållstillstånd för flyktingar och deras anhöriga är förenlig med artikel 15 i familjeåterföreningsdirektivet. Det kan noteras att bestämmelserna om varaktigt bosatta även tillförsäkrar barn som uppnått myndig ålder en rätt till eget uppehållstillstånd i enlighet med vad som krävs enligt artikel 15 i familjeåterföreningsdirektivet. Enligt 5 a kap. 2 § utlänningslagen måste en utlänning fullt ut kunna försörja sig själv och sin familj för att kunna beviljas ställning som varaktigt bosatt. Begreppet *försörjningsmedel* i artikel 5.1 a i direktivet om varaktigt bosatta avser dock inte endast *egna medel* som den som ansöker om att beviljas ställning som varaktigt bosatt har. Det omfattar även de medel sökanden får av en utomstående, förutsatt att de är regelbundna och tillräckliga⁵⁹. Det innebär att ett barn som uppnått myndig ålder och som uppfyller vistelsekravet och som blivit försörd av sin förälder kan beviljas ställning som varaktigt bosatt och därmed ett eget uppehållstillstånd efter fem år i enlighet med vad som krävs enligt artikel 15 i familjeåterföreningsdirektivet⁶⁰. Sammanfattningsvis anser utredningen att den föreslagna regleringen kommer att vara förenlig med artikel 15 i familjeåterföreningsdirektivet.

8.7 Följändringar med anledning av utmönstringen av möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd för vissa grupper

8.7.1 Studiehjälp och studiemedel

Förslag: Studiehjälp och studiemedel enligt 2 kap. 4 § respektive 3 kap. 4 § studiestödslagen⁶¹ ska få lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd inte är uppfyllt om den studerande har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd som vidarebosatt (kvotflykting) enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen.

⁵⁹ Se EU-domstolens dom i mål C-302/18, p. 43–44.

⁶⁰ Jfr Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande, Möjligheten att beviljas ställning som varaktigt bosatt när personen saknar egen försörjning, RS/019/2021, s. 6–7.

⁶¹ Studiestödslag (1999:1395).

Skälen för förslaget: Studiestöd i form av studiehjälp och studiemedel får som utgångspunkt lämnas till studerande som inte är svenska medborgare, om de är bosatta i Sverige och har permanent uppehållstillstånd här och har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning här (2 kap. 4 § och 3 kap. 4 § studiestödslagen). I samband med övergången till en permanent ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel för skyddsbehövande m.fl.⁶² infördes bestämmelser med innebörden att studiehjälp och studiemedel ska få lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd inte är uppfyllt om den studerande har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1, 3, 3 a eller 6 § eller 12 kap. 18 § första stycket 1 utlänningslagen.

Enligt nu gällande bestämmelser i utlänningslagen beviljas kvotflyktingar permanenta uppehållstillstånd och har därmed rätt till studiehjälp och studiemedel om de även i övrigt uppfyller kraven för detta. Möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd föreslås nu utmönstras för kvotflyktingar. Sådana studerande som enligt nu gällande bestämmelser beviljas permanent uppehållstillstånd som kvotflyktingar – och på den grunden kan ha rätt till studiestöd – bör även fortsatt ha möjlighet att ansöka om och kunna få studiestöd, även om de enligt den nya ordningen i stället kommer att beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd. Utredningen föreslår därför ändringar med sådan innebörd.

Utlänningar som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige jämföras med svenska medborgare i fråga om rätten till studiestöd för utbildning i Sverige (1 kap. 6 § studiestödslagen). Denna ordning är förenlig med direktivet om varaktigt bosatta och påverkas inte av förslaget att utmönstra möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd.

8.7.2 Möjligheten att upphäva ett avlägsnandebeslut ska inte utökas

Den svenska utlänningsrätten har under lång tid varit uppbyggd kring att ett avlägsnandebeslut upphör att gälla antingen när preskriptionstiden löpt ut eller när permanent uppehållstillstånd beviljats (12 kap. 22 § utlänningslagen). Däremot upphör ett avlägsnande-

⁶² Prop. 2020/21:191.

beslut inte automatiskt att gälla om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas, även om beslutet inte får verkställas under tiden som uppehållstillståndet gäller (12 kap. 16 § andra stycket utlänningslagen). Det innebär alltså att en utlänning kan ha ett tidsbegränsat uppehållstillstånd samtidigt som han eller hon har ett gällande avlägsnandebeslut. Regeringen har bedömt att det bör införas en ny möjlighet att upphäva ett avlägsnandebeslut för en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd som har beviljats skyddsstatusförklaring⁶³. Bestämmelsen om detta föreslås träda i kraft den 1 april 2025 (se 12 kap. 16 § andra stycket utlänningslagen).

Utredningen har övervägt om möjligheten att upphäva ett avlägsnandebeslut bör utökas ytterligare som en följd av att möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd nu föreslås tas bort för vissa grupper. I det ovan nämnda lagstiftningsärendet har regeringen konstaterat att när det gäller uppehållstillstånd som beviljas av andra skäl än att utlänningen behöver internationellt skydd – t.ex. på grund av anknytning eller arbete – finns det inte samma principiella rätt till uppehållstillstånd i samband med en förlängning. I sådana ärenden kan det därför finnas skäl att låta avlägsnandebeslutet fortsätta att gälla⁶⁴.

Det skulle emellertid kunna argumenteras för att Migrationsverket även i vissa sådana situationer borde kunna upphäva ett avlägsnandebeslut för en utlänning som beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Exempelvis kan det uppstå situationer där en tredjelandsmedborgare bedöms ha en härledd uppehållsrätt till en unionsmedborgare och där en utvisning av tredjelandsmedborgaren skulle strida mot de mål som eftersträvas med artikel 20 i EUF-fördraget⁶⁵. Om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas med stöd av 12 kap. 18 § utlänningslagen i en sådan situation kan det framstå som rimligt att det också finns en möjlighet att upphäva avlägsnandebeslutet. Genom ett sådant upphävande skulle visserligen grunden för det nuvarande tillståndet falla bort, men det skulle då i stället finnas andra förutsättningar för att bevilja uppehållstillstånd – exempelvis på grund av synnerligen ömmande omständigheter enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen.

⁶³ Prop. 2024/25:92 s. 23 ff.

⁶⁴ A. prop. s. 25.

⁶⁵ Jfr MIG 2023:10 och där hänvisade avgöranden från EU-domstolen om att en härledd uppehållsrätt med stöd av artikel 20 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt i vissa fall kan utgöra hinder mot ett utvisningsbeslut av en tredjelandsmedborgare.

Utredningen konstaterar att det redan med dagens regelverk kan uppstå situationer där ett avlägsnandebeslut inte kan upphävas, nämligen när en utlänning med ett sådant beslut beviljas flera på varandra följande tidsbegränsade uppehållstillstånd men inte uppfyller förutsättningarna för att beviljas permanent uppehållstillstånd. Genom att möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd föreslås utmönstras för vissa grupper försvinner dock en möjlighet för dessa grupper att genom sitt eget agerande kunna få ett avlägsnandebeslut upphävt. I sammanhanget bör emellertid noteras att det även i den ordning som utredningen föreslår kommer att finnas en viss – om än betydligt mer begränsad – möjlighet för berörda grupper att få ett avlägsnandebeslut upphävt genom sitt eget agerande. Detta genom att så småningom uppfylla kraven för att förvärva svenskt medborgarskap (se avsnitt 9.3.4). Att ett avlägsnandebeslut bara kan avse utländska medborgare följer redan av dagens lagstiftning och behöver inte förtydligas med anledning av utredningens förslag.

Mot att införa ytterligare en möjlighet att upphäva ett avlägsnandebeslut när ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas, talar den omständigheten att det är centralt för principen om en reglerad invandring att fattade avlägsnandebeslut också verkställs. För ett upprätthållande av den principen är det viktigt att den som saknar behov av internationellt skydd, och fått ett avlägsnandebeslut, inte ges incitament att stanna kvar i landet för att kunna undgå utvisningsbeslutet. Att det i vissa fall kan uppstå verkställighetshinder även utan den enskildes förskyllan påverkar inte denna slutsats. Sammanfattningsvis är det därför utredningens uppfattning att det inte finns starka skäl för att utöka möjligheten att upphäva avlägsnandebeslut för utlänningar med tidsbegränsat uppehållstillstånd som en följd av utredningens förslag.

8.7.3 Vissa författningar där begreppet permanent uppehållstillstånd förekommer

Förslaget om att utmönstra möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd för vissa grupper bedöms inte aktualisera något behov av ändringar i vissa författningar där begreppet permanent uppehållstillstånd förekommer. Utredningen har i detta avseende gjort följande överväganden.

- I adoptionsärenden gäller att rätten inte behöver inhämta ett yttrande från Migrationsverket om den som sökanden vill adoptera har permanent uppehållstillstånd i Sverige (4 kap. 17 § föräldrabalken).
- En utlänning som har permanent uppehållstillstånd är undantagen från kravet på anställningstillstånd i 1 § lagen om tillstånd för anställning på fartyg⁶⁶.

Det ingår inte i utredningens uppdrag att föreslå nya undantag från kraven i ovan nämnda bestämmelser. Enligt utredningens mening är det dessutom rimligt att de aktuella kraven gäller även fortsättningsvis när ett uppehållstillstånd är tidsbegränsat. Det finns inte heller med hänsyn till t.ex. EU-rätten eller systematiken i aktuella författningar skäl för att ändå föreslå något undantag med anledning av att vissa grupper framöver endast kommer att kunna beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd. I detta sammanhang har utredningen beaktat att kravet på likabehandling för varaktigt bosatta gällande tillträde till arbetsmarknaden rör frågan om arbetstillstånd⁶⁷. Som en följd av den föreslagna utmönstringen av möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd för vissa grupper har utredningen föreslagit att varaktigt bosatta ska undantas från kravet på arbetstillstånd. Detta genom ett tillägg i 2 kap. 8 c § utlänningslagen.

- I vissa fall finnas det förutsättningar att erkänna och verkställa en dom från ett annat EU-land i Sverige utan Kriminalvårdens medgivande. Så kan vara fallet om den dömda är bosatt och har vistats lagligt utan avbrott under minst fem år i Sverige och det bedöms att han eller hon kommer att få behålla sin uppehållsrätt eller sitt permanenta uppehållstillstånd⁶⁸.

Genom bestämmelsen i 3 kap. 2 § 3 lagen om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen har Sverige avhållit sig möjligheten att själv avgöra om ett överförande i det enskilda fallet främjar den dömdes sociala anpassning i de fall

⁶⁶ Lag (1989:532) om tillstånd för anställning på fartyg.

⁶⁷ Jfr prop. 2005/06:77 s. 159.

⁶⁸ Se 3 kap. 2 § 3 lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen. I förhållande till Danmark och Finland tillämpas i stället lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. vid överförande av domar innebärande fängelsestraff.

Sverige har att verkställa påföljden⁶⁹. Om den dömde har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd krävs det alltså i stället att Kriminalvården lämnar ett medgivande till överföringen. Förslaget om att utmönstra möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd för vissa grupper aktualiserar inte något behov av författningsändringar när det gäller denna ordning.

Statistik över antalet överförda frihetsberövande påföljder till Sverige från andra EU-länder med stöd av aktuell bestämmelse finns inte att tillgå. Det totala antalet frihetsberövande påföljder avseende utländska medborgare till Sverige från andra EU-länder (exklusive Danmark och Finland) har emellertid som mest uppgått till enstaka fall per år sedan 2022⁷⁰. I den mån utredningens förslag om att utmönstra möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd för vissa grupper över huvud taget medför ett ökat antal ärenden där Kriminalvården i stället behöver ta ställning till om det bör lämnas ett medgivande eller inte bedöms det således inte innebära några ökade kostnader för Kriminalvården.

- När det gäller yrkesförarkompetens får en förare som inte är medborgare i en stat inom EES inhämta den grundläggande kompetensen i Sverige om permanent uppehållstillstånd eller arbetstillstånd har utfärdats för föraren här i landet⁷¹.

Den som omfattas av förslaget om att utmönstra möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd kommer i stället att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och därmed som regel ett arbetstillstånd i enlighet med 6 kap. 3 § utlänningslagen. Utredningens förslag aktualiserar således inte något behov av ändringar gällande bestämmelserna om yrkesförarkompetens.

- Utredningen har slutligen noterat att en tredjelandsmedborgare som vid anmälningstidpunkten har permanent uppehållstillstånd är undantagen från kraven på anmälning- respektive studieavgift i 2 och 5 §§ förordningen (2010:543) om anmälningavgift och studieavgift vid universitet och högskolor.

⁶⁹ Jfr prop. 2014/15:29.

⁷⁰ Uppgifter från Kriminalvården den 22 augusti 2024 angående antalet överförda frihetsberövade påföljder avseende utländska medborgare till Sverige från annat EU-land (exklusive Danmark och Finland): 2022 (4), 2023 (0) och januari–juli 2024 (4).

⁷¹ Se 7 kap. 2 § lagen (2007:1157) om yrkesförarkompetens.

Av 2 § andra stycket 4 och 5 i förordningen framgår att motsvarande undantag gäller även för den som av andra skäl än studier har tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige respektive den som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige enligt 5 a kap. utlänningslagen. Inte heller beträffande denna författning aktualiseras således något behov av ändringar.

9 Ändringar i lagen om svenskt medborgarskap

9.1 Inledning

Utredningen föreslår i kapitel 8 att permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för bl.a. utlänningar som beviljas uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov, vidarebosättning och synnerligen ömmande omständigheter.

Enligt nuvarande ordning krävs för förvärv av svenskt medborgarskap efter såväl anmälan som naturalisation som huvudregel att utlänningen har permanent uppehållstillstånd i Sverige. För att de utlänningar som berörs av utmönstringen även i fortsättningen ska ha möjlighet att förvärva svenskt medborgarskap krävs att berörda bestämmelser i lagen om svenskt medborgarskap¹ ses över. Utredningen ska därför lämna förslag som möjliggör förvärv av medborgarskap för de utlänningar som berörs av utmönstringen. Av utredningens direktiv följer att utmönstringen av permanent uppehållstillstånd inte ska medföra att kraven för förvärv av svenskt medborgarskap sänks.

Den 14 januari 2025 lämnade Utredningen om skärpta krav för svenskt medborgarskap² ett antal förslag på ändringar i lagen om svenskt medborgarskap. Det föreslås bl.a. skärpta hemvisttider, krav på egen försörjning samt att det införs en möjlighet till självständigt förvärv av svenskt medborgarskap för barn. Utredningen har vid vissa överväganden utgått från att dessa förslag kommer att ligga till grund för ändringar i lagen, även om de förslag som lämnas i det följande inte i alla delar är beroende av att så sker.

¹ Lag (2001:82) om svenskt medborgarskap.

² SOU 2025:1.

I detta kapitel redogörs för gällande lagstiftning kring svenskt medborgarskap samt de förslag på ändringar i lagen om svenskt medborgarskap som lämnas i delbetänkandet. I avsnitt 9.2 redogörs bl.a. för de internationella överenskommelser som reglerar medborgarskapslagstiftningen i vissa fall, allmänna utgångspunkter kring det svenska medborgarskapet samt gällande rätt kring förvärv av svenskt medborgarskap efter anmälan respektive naturalisation. I avsnitt 9.3 redogörs för utredningens förslag till ändringar i lagen om svenskt medborgarskap och de överväganden som ligger till grund för förslagen.

9.2 Bakgrund

9.2.1 Internationell rätt

Sverige har tillträtt ett antal konventioner där rätten till medborgarskap behandlas utifrån olika aspekter. I artikel 2 (a) i 1997 års europeiska konvention om medborgarskap (SÖ 2001:20, medborgarskapskonventionen) definieras medborgarskap som det rättsliga förhållandet mellan en person och en stat. Av såväl artikel 3 i medborgarskapskonventionen som av artikel 1 i 1930 års Haagkonvention för lösande av vissa konflikter mellan medborgarskapslagar (SÖ 1937:9) följer att det inte är en rättighet att erhålla medborgarskap utan att varje stat i sin nationella lagstiftning som utgångspunkt har rätt att avgöra vem som ska vara medborgare i staten och vilka krav som ska ställas för att medborgarskap ska förvärfas. Gränserna för konventionsstaternas nationella lagstiftning ska dock vara i överensstämmelse med internationella konventioner, internationell sedvänja och allmänt erkända grundsatser på medborgarskapsrättens område.

Utöver ovan nämnda konventioner kan konstateras att Sveriges tillträde till bl.a. 1951 års FN-konvention angående flyktingars rättsliga ställning (SÖ 1954:55) och 1961 års FN-konvention om begränsning av statslöshet (SÖ 1969:12) ligger till grund för vissa bestämmelser i lagen om svenskt medborgarskap. Den förra konventionen ligger till grund för att Sverige tillämpar en kortare hemvisttid för utlänningar som har beviljats flyktingstatus. Den senare uppställer vissa krav på under vilka förutsättningar konventionsstater är skyldiga att bevilja medborgarskap för personer som är statslösa. Av konventionen om begränsning av statslöshet följer bl.a. att en stat

ska bevilja medborgarskap till en person som är född på statens territorium om personen annars skulle bli statslös. Medborgarskapet ska beviljas automatiskt eller efter ansökan. En stat som väljer ett ansökningsförfarande får begränsa förvärvet av medborgarskap till statslösa personer som uppfyller vissa villkor, bl.a. i fråga om hemvisttid samt att personen varken har dömts till ett längre fängelsestraff eller för brottslighet som utgör ett hot mot nationell säkerhet. I artikel 1.2 i konventionen anges uttömmande vilka villkor som staten får uppställa i sådana fall.

I artikel 15.1 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948 anges att ”Everyone shall have a right to a nationality”, dvs. alla människor ska ha rätt till en nationalitet. Av artikel 15.2 följer vidare att ingen godtyckligt får fråntas sitt medborgarskap eller nekas rätten att ändra sitt medborgarskap. Att vara svensk medborgare innebär även att den enskilde, genom Sveriges medlemskap i EU, har ett unionsmedborgarskap med tillkommande rättigheter samt skyldigheter och EU-rätten kan i vissa situationer därför komma att påverka medlemsländernas medborgarskapslagstiftning³. Någon medborgarskapslagstiftning finns dock inte på EU-nivå, utan varje person som är medborgare i en medlemsstat är även unionsmedborgare.

Medborgarskapskonventionen ålägger konventionsstater att ge utlänningar möjlighet till naturalisation om vissa villkor är uppfyllda. Av artikel 6.3 följer t.ex. att en konventionsstat inte får fastställa en hemvisttid om längre tid än tio år innan ansökan om naturalisation kan göras. Av konventionen följer även att varje konventionsstat i sin nationella lagstiftning ska underlätta förvärv av medborgarskap för bl.a. statslösa och utlänningar som har beviljats flyktingstatus. I artikel 5 anges att nationella bestämmelser på medborgarskapsområdet inte får innebära åtskillnad eller omfatta praxis som diskriminerar på grund av kön, religion, ras, hudfärg eller nationell eller etnisk härkomst samt att en konventionsstat inte får göra åtskillnad mellan medborgarna beroende på om medborgarskapet förvärvats vid födseln eller senare.

Av praxis från Europadomstolen framgår även att medborgarskapet har betydelse för en persons sociala identitet och rätten till privatliv som skyddas av artikel 8 i den Europeiska konventionen

³ Se artikel 20 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och bl.a. EU-domstolens dom den 5 september 2023 i mål C-689-21.

om skydd för de mänskliga rättigheterna⁴. Artiklarna 1–42 i FN:s konvention om barnets rättigheter (SÖ 1990:20, barnkonventionen) utgör sedan den 1 januari 2020 svensk lag⁵. Enligt artikel 3 i barnkonventionen gäller att vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga myndigheter eller lagstiftande organ, i första hand ska beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Av artikel 7 följer att konventionsstater är skyldiga att säkerställa att varje barn ges rätt att förvärva ett medborgarskap, särskilt i de fall barnet annars skulle vara statslöst. Barnkonventionen föreskriver dock inte i sig någon självständig rätt att förvärva svenskt medborgarskap.

Trots att varje stat som utgångspunkt har en suverän rätt att själv bestämma vem som ska vara medborgare finns därmed ett antal internationella konventioner som för Sverige medför vissa åtaganden i medborgarskaphänseende och som ligger till grund för såväl vissa bestämmelser i lagen om svenskt medborgarskap som vissa överväganden som måste göras vid prövning av mål och ärenden enligt lagen.

9.2.2 Allmänt om det svenska medborgarskapet

1950 års lag om svenskt medborgarskap⁶ byggde på härstamningsprincipen, dvs. att föräldrarnas medborgarskap i stället för barnets födelseland styr barnets medborgarrättsliga ställning, samt principerna om att undvika dubbelt medborgarskap och statslöshet. Genom den nu gällande lagen om svenskt medborgarskap övergav Sverige principen om att undvika dubbla medborgarskap. Förklaringen till detta var främst att hemvistprincipen, i takt med den allmänt ökade internationaliseringen, fått företräde framför nationalitetsprincipen samt att betydelsen av en persons medborgarskap hade minskat⁷. Den svenska medborgarskapslagstiftningen bygger sedan dess därför på härstamningsprincipen, principen om att undvika statslöshet samt hemvistprincipen.

Under perioden 2020–2024 beviljade Migrationsverket och överinstanserna totalt ca 390 000 personer svenskt medborgarskap. Under 2024 beviljades totalt 65 591 personer svenskt medborgarskap,

⁴ Se bl.a. Karassev mot Finland, nr 31414/96, 12 januari 1999.

⁵ Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

⁶ Lag (1950:382) om svenskt medborgarskap.

⁷ Prop. 1999/2000:147 s. 15 f.

ca 51 000 av dessa genom naturalisation och ca 13 000 genom anmälan. De personer som beviljas svenskt medborgarskap på annan grund än genom naturalisation eller anmälan är genomgående ytterst få i förhållande till det totala antalet förvärv av medborgarskap⁸. Sverige får årligen därmed ett stort antal nya medborgare.

I 1 § första stycket lagen om svenskt medborgarskap definieras det svenska medborgarskapet som ett rättsligt förhållande mellan medborgaren och staten som medför rättigheter och skyldigheter för båda parter. Vidare framgår att medborgarskapet förenar alla medborgare och står för samhörighet med Sverige samt att medborgarskapet representerar det formella medlemskapet i det svenska samhället och är en grund för folkstyrelsen. Av 29 § följer att varje kommun minst en gång per år för nya svenska medborgare ska ordna en ceremoni för att högtidlighålla deras nya medborgarskap och att innehålllet i 1 § första stycket vid detta tillfälle ska förmedlas. Den dåvarande regeringen uttryckte att ett mycket viktigt steg i integrationsprocessen är att nya svenska medborgare upplever att de är en del av den svenska gemenskapen. Genom att hålla en sådan ceremoni för att högtidliggöra detta markeras medborgarskapets tyngd⁹.

Av 2 kap. 7 § första stycket regeringsformen följer att det endast är svenska medborgare som har en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige¹⁰. Svenska medborgare innehar som redogjorts för även ett unionsmedborgarskap med de rättigheter som detta medför. Det är endast svenska medborgare som har rösträtt samt är valbara till riksdagen och ett inte obetydligt antal offentliga anställningar och uppdrag kan sedan lång tid tillbaka endast innehas av individer som är svenska medborgare. Det svenska medborgarskapet har även betydelse för möjligheterna att utomlands få diplomatiskt stöd och bistånd. Regeringen har dessutom tillsatt en kommitté, *En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare (dir. 2023:149)*, som bl.a. har i uppdrag att föreslå en ny modell för kvalificering till socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd för nyanlända samt icke-medborgare som redan är bosatta i Sverige. Det svenska medborgarskapet och dess rättsliga ställning har i flera avseenden därmed stor betydelse för den enskilde och bestämmelserna i lagen om svenskt medborgarskap återspeglar

⁸ Migrationsverkets statistik över beviljade medborgarskap under åren 2020–2024.

⁹ Prop. 2013/14:143 s. 14 f.

¹⁰ Se även prop. 1954:41 s. 59.

grundtanken om ett medborgarskap som utgår från samhörighet med Sverige. Medborgarskapet ska vara en symbol för delaktighet och samhörighet med Sverige, som förenar såväl nuvarande som nya svenskar¹¹.

Enligt gällande rätt finns inte någon möjlighet för staten att på eget initiativ återkalla ett svenskt medborgarskap, vilket följer av 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen. I bestämmelsen anges att ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt i riket får fråntas sitt medborgarskap. Svenska medborgare kan dock under vissa förutsättningar förlora sitt svenska medborgarskap eller efter ansökan befrias från sitt svenska medborgarskap (jfr 14–15 § lagen om svenskt medborgarskap). Medborgarskapskonventionen ger enligt artikel 7 dock konventionsstater möjlighet att under vissa förutsättningar återkalla medborgarskap på eget initiativ, bl.a. om sökanden vid förvärvet förfarit bedrägligt, lämnat osanna uppgifter eller undanhållit relevanta sakförhållanden eller vid uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen. Som huvudregel får dock ett medborgarskap inte återkallas om det skulle göra vederbörande statslös. Frågan om det bör finnas möjlighet att återkalla ett svenskt medborgarskap har varit föremål för ett antal utrednings- och lagstiftningsärenden som inte lett till lagstiftning¹². 2023 års fri- och rättighetskommitté har i januari 2025 dock bl.a. föreslagit att det under vissa förutsättningar ska vara möjligt att frånta medborgarskap för den som även är medborgare i en annan stat och som bl.a. har förvärvat medborgarskapet genom otillbörligt förfarande eller som dömts för brott som allvarligt hotar rikets säkerhet¹³.

Svenskt medborgarskap kan förvärfvas vid födelsen, genom adoption, efter anmälan eller efter ansökan (naturalisation). Bestämmelserna i lagen om svenskt medborgarskap ger uttryck för utgångspunkten att den som har tillräcklig samhörighet med Sverige bör vara, eller åtminstone ha möjlighet att bli, svensk medborgare. Omvänt gäller att den som inte har sådan samhörighet i regel inte heller bör vara medborgare i landet. När det gäller svenskt medborgarskap tar begreppet samhörighet sikte på konkreta och objektiva faktorer, t.ex. att en person har bott i Sverige under en längre tid eller att ett barn kan förväntas växa upp här i landet¹⁴. Som redogjorts för kan

¹¹ Prop. 2012/13:63 s. 75.

¹² Se bl.a. SOU 2006:2.

¹³ SOU 2025:2.

¹⁴ Prop. 2013/14:143 s. 12.

svenskt medborgarskap i vissa situationer förvärvas trots att en utlänning endast har en i sammanhanget begränsad samhörighet med Sverige, t.ex. för att undvika statslöshet.

Efter att principen om att undvika dubbelt medborgarskap övergavs är det utöver den så kallade härstamningsprincipen, dvs. de barn som automatiskt blir svenska medborgare till följd av förälders svenska medborgarskap, när det gäller samhörighet framför allt individens hemvist som har betydelse. För förvärv av svenskt medborgarskap är det, även om vissa undantag finns, en grundläggande förutsättning att utlänningen vid tidpunkten för förvärvet har hemvist i Sverige.

Hemvistprincipen har i medborgarskapshänseende tillämpats sedan lång tid tillbaka och förekom i såväl 1924 års lag om förvärvande och förlust av svenskt medborgarskap¹⁵ som i 1950 års lag om svenskt medborgarskap. Någon närmare definition av begreppet fanns dock varken i bestämmelserna eller i förarbetena eftersom det ansågs mest lämpligt att överlåta denna tolkning till praxis¹⁶. I senare förarbeten har uttalats att med hemvist i medborgarskapshänseende avses ett verkligt hemvist, ett boende med avsikt att stadigt kvarstanna. Hemvist grundas regelmässigt genom bosättning på viss ort. Det krävs inte att en person redan vistats på en plats under längre tid utan det viktiga är det subjektiva villkoret att denne ska ha för avsikt att stadigt kvarstanna. Genom att ansöka om uppehållstillstånd för bosättning fick en utlänning normalt anses ha visat att denne har för avsikt att stadigt kvarstanna. En vistelse i Sverige utgör därmed inte hemvist enbart på den grunden att den är långvarig¹⁷.

Hemvistvillkoret i ärenden om svenskt medborgarskap, och då särskilt hur hemvist ska bedömas och beräknas i olika avseenden, har av Migrationsöverdomstolen behandlats i ett antal avgöranden och frågan om utlänningars hemvist i Sverige har även aktualiserats i allmän domstol¹⁸. Trots den praxis som återfinns på området står det i medborgarskapshänseende inte alltid helt klart när eller från vilken tidpunkt en utlänning som vistas i Sverige får räkna hemvist. Det är inom ramen för utredningens uppdrag inte heller nödvändigt att utförligt redogöra för tillämpningen enligt gällande rätt. I det följande redogörs dock kort för vissa utgångspunkter avseende

¹⁵ Lag (1924:130) om förvärvande och förlust av svenskt medborgarskap.

¹⁶ Se bl.a. prop. 1924:137 s. 36 f.

¹⁷ Se SOU 1976:39 s. 128 f. och Ds A 1983:12 s. 17 f.

¹⁸ Se t.ex. NJA 1994 s. 302 och NJA 1995 s. 238.

tillämpningen av hemvistvillkoret och då särskilt hemvisttidens beräkning i lagen om svenskt medborgarskap.

För att en utlänning som vistas här i landet ska få räkna hemvist i medborgarskaphänseende krävs som utgångspunkt att vistelsen i Sverige är legal och oavbruten¹⁹. Det krävs även att utlänningen har faktisk hemvist här i landet²⁰. En utlänning som vistas i Sverige och har för avsikt att stadig kvarstanna anses i medborgarskaphänseende dock få tillgodoräkna sig hemvist i landet från och med att ansökan om uppehållstillstånd för bosättning lämnas in, om ansökan därefter beviljas²¹. Utlänningar som reser in i Sverige först efter att ha beviljats uppehållstillstånd, t.ex. sådana som beviljats uppehållstillstånd på anknytning, anses ta hemvist här i landet först från och med inresan²². En utlänning som vistas i Sverige utan att varken ansöka om uppehållstillstånd eller på annat sätt legalisera sin vistelse har däremot inte tagit hemvist i Sverige. Utlänningar som vistas i Sverige med tillstånd som inte gäller för bosättning, t.ex. för besök, anses få räkna hemvist i Sverige vid tidpunkten för förlängningsansökan om uppehållstillstånd för bosättning genom denna ansökan beviljas.

En utlänning som utvisats av allmän domstol på grund av brott och som beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får, om beslutet om utvisning senare upphävs, räkna hemvist från dagen för det första uppehållstillståndets beviljande. Även då ett lagakraftvunnet administrativt beslut om avlägsnande meddelats och ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas med stöd av 12 kap. 18 § utlänningslagen²³ borde hemvisttiden, om beslut om avlägsnande senare upphävs, kunna beräknas från dagen för att det tidsbegränsade uppehållstillståndet beviljades²⁴. Som framgår av bestämmelserna om förvärv av svenskt medborgarskap efter såväl anmälan som naturalisation krävs, som redogjorts för, som utgångspunkt även att sökanden har hemvist i Sverige vid tidpunkten för förvärvet av svenskt medborgarskap.

Hemvistkravet ger uttryck för tanken att en person för att kunna bli svensk medborgare ska känna till svenska förhållanden och vara en del av det svenska samhället. En utlänning bör i regel inte kunna få svenskt medborgarskap förrän han eller hon har hunnit bli förtrogen

¹⁹ Prop. 1997/98:178 s. 20.

²⁰ Jfr MIG 2023:2.

²¹ Jfr MIG 2008:17.

²² Se bl.a. MIG 2015:7.

²³ Utlänningslag (2005:716).

²⁴ Sandesjö och Björk, Medborgarskapslagen med kommentarer, 12 februari 2024, version 4D, Juno, kommentaren till 11 §, under rubriken *Tidpunkt för hemvisttidens beräkning*.

med svenska förhållanden och det krävs då att utlänningen haft hemvist i Sverige under viss tid²⁵. Individens anses då som utgångspunkt ha en sådan samhörighet med Sverige att han eller hon som huvudregel ska kunna bli svensk medborgare. Det finns även i övrigt ett antal faktorer som i varierande grad kan tala för en individs samhörighet med Sverige och som därför kan beaktas i ärenden om svenskt medborgarskap, bl.a. om sökanden är gift eller sambo med en svensk medborgare²⁶.

Möjligheten att medge dispens för en sökande som är gift eller sambo med en svensk medborgare tar främst sikte på kravet avseende hemvist. Tanken bakom att en kortare hemvisttid i vissa fall kan godtas är t.ex. att den som är gift eller sambo med en svensk medborgare objektivt sett får anses ha bättre förutsättningar än andra utlänningar att komma in i det svenska samhället och därför i ett tidigare skede har den samhörighet med Sverige som krävs för förvärv av svenskt medborgarskap²⁷. Det bör även noteras att det i betänkandet SOU 2025:1 föreslås skärpta krav för förvärv av svenskt medborgarskap, bl.a. i fråga om längre hemvist, egenförsörjning, skötsamhet och levnadssätt samt kunskaper om det svenska samhället.

9.2.3 Permanent uppehållstillstånd som krav för svenskt medborgarskap

Enligt gällande rätt krävs för förvärv av svenskt medborgarskap efter såväl anmälan som naturalisation som huvudregel att sökanden har permanent uppehållstillstånd i Sverige. En utlänning som har beviljats permanent uppehållstillstånd är att betrakta som invandrare i Sverige och har rätt att stanna i landet oavsett om han eller hon blir svensk medborgare eller inte²⁸. Det finns dock ett antal situationer då det är möjligt att förvärva medborgarskap även om utlänningen inte har permanent uppehållstillstånd i Sverige. Dessutom har vissa utländska medborgare rätt att ta hemvist i Sverige samt möjlighet att förvärva svenskt medborgarskap utan att inneha tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd.

²⁵ Wahlbäck och Nordström, *Lagen om svenskt medborgarskap med förklarande anmärkningar*, (1952), s. 36.

²⁶ Prop. 2013/14:143 s. 12 f.

²⁷ Ds A 1983:12 s. 37.

²⁸ Prop. 1999/2000:147 s. 46 och s. 73.

Medborgare i de nordiska länderna har rätt att vistas i samt ta hemvist i Sverige utan att ha uppehållstillstånd (2 kap. 8 b 1 § utlänningslagen). Enligt det s.k. rörlighetsdirektivet²⁹ har även medborgare i länder inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) samt deras familjemedlemmar med uppehållsrätt, dvs. tredjelandsmedborgare, rätt att uppehålla sig i och ta hemvist i Sverige utan att inneha uppehållstillstånd. Det krävs dock att villkoren för uppehållsrätt är uppfyllda. Av 20 § första stycket lagen om svenskt medborgarskap följer även att det som föreskrivs om krav på permanent uppehållstillstånd i lagen inte gäller för den som är medborgare i någon av de nordiska länderna. Redan i förarbetena till 1950 års lag om svenskt medborgarskap angavs att det är naturligt att samhörigheten och gemenskapen mellan de nordiska folken, i fråga om språk och kultur samt samhällsförhållanden, tillerkänner nordiska medborgare en mer gynnad ställning än övriga utlänningar³⁰.

I 20 § andra stycket anges att medborgare i övriga länder inom EES samt deras familjemedlemmar enligt 3 a kap. 2 § utlänningslagen och sådana medborgare i Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland som beviljats uppehållsstatus i Sverige inte behöver ha permanent uppehållstillstånd i Sverige för att förvärva svenskt medborgarskap eftersom uppehållsrätt och uppehållsstatus likställs med permanent uppehållstillstånd vid tillämpning av lagen. För att svenskt medborgarskap ska förvärvas krävs inte heller att uppehållsrätten eller uppehållsstatusen är permanent³¹.

Som framgår av avsnitt 8.2 finns i svensk rätt tidsbegränsade samt permanenta uppehållstillstånd. I samband med ett antal reformer och särskilt sedan 2016, då möjligheterna att beviljas permanent uppehållstillstånd tillfälligt begränsades avsevärt med stöd av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige³², den tillfälliga lagen, har utvecklingen i Sverige gått mot att tidsbegränsade uppehållstillstånd numera är huvudregel. Utlänningar som tagits emot i Sverige inom ramen för vidarebosättning beviljas dock fortsatt permanent uppehållstillstånd vid det första beslutstillfället.

²⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.

³⁰ Prop. 1950:217 s. 41.

³¹ Prop. 2013/14:143 s. 35 f. och prop. 2019/20:178 s. 61 f.

³² Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

I 1950 års lag uppställdes inget krav på permanent uppehållstillstånd för förvärv av svenskt medborgarskap. Genom 2001 års lag infördes villkoret att sökanden, såväl avseende förvärv efter anmälan som efter naturalisation, som utgångspunkt ska ha permanent uppehållstillstånd i Sverige³³. De utlänningar som vistats här i landet med tidsbegränsade uppehållstillstånd ansågs i praktiken vara här tillfälligt eftersom ändamålet med ett sådant tillstånd var annat än att för framtiden bosätta sig i Sverige³⁴. Enligt den ordning som tidigare var gällande beviljades de utlänningar som förklarats vara skyddsbehövande som huvudregel permanenta uppehållstillstånd medan personer som beviljats uppehållstillstånd på vissa andra grunder kunde beviljas permanent uppehållstillstånd efter en viss tid om tillståndsgrunden bestod.

Genom ändringar i utlänningslagen i samband med att den tillfälliga lagen upphörde att gälla efter den 19 juli 2021 är det inte längre möjligt att beviljas uppehållstillstånd som övrig skyddsbehövande och det uppställs för de utlänningar som beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd särskilda krav för att ett permanent uppehållstillstånd ska beviljas (se 5 kap. 7 § utlänningslagen). Utöver att utlänningen ska ha haft tidsbegränsat uppehållstillstånd under viss tid, vilken varierar beroende på tillståndsgrund, krävs att denne kan försörja sig samt att det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt inte får råda någon tveksamhet om att permanent uppehållstillstånd bör beviljas. Dessa krav gäller både utlänningar som har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov och utlänningar som har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd på annan grund, t.ex. för arbete eller på anknytning. Kravet på försörjning gäller inte för barn, sådana utlänningar som har rätt att uppbära t.ex. garanti-pension eller om det finns särskilda skäl. Någon prövning av utlänningens förväntade levnadssätt ska inte heller göras avseende utlänningar som är under 15 år (se 5 kap. 8 § utlänningslagen).

Eftersom lagen om svenskt medborgarskap i betydande utsträckning bygger på hemvistprincipen har det ur samhörighetshänseende inte längre lika stor betydelse om utlänningen har permanent eller tidsbegränsat uppehållstillstånd, även om det som huvudregel alltså uppställs krav på permanent uppehållstillstånd för förvärv av svenskt medborgarskap. Enligt den ordning som var gällande före den tillfälliga lagens ikraftträdande var utlänningens hemvistid här i

³³ Prop. 1999/2000:147 s. 75.

³⁴ SOU 1999:34 s. 60.

landet inte sällan avgörande eftersom flertalet av utlänningarna initialt beviljades permanent uppehållstillstånd. För merparten av de utlänningar som under den tid den tillfälliga lagen tillämpades och därefter har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd krävs för att permanent uppehållstillstånd ska beviljas ett antal år med uppehållstillstånd, beroende på bl.a. tillståndsgrund, samt att de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd är uppfyllda.

Genom utmönstringen av permanent uppehållstillstånd saknar berörda utlänningar enligt nu gällande bestämmelser i lagen om svenskt medborgarskap som huvudregel möjlighet att förvärva svenskt medborgarskap och det krävs för att även dessa utlänningar ska ha möjlighet att förvärva medborgarskap genom såväl anmälan som naturalisation därmed ändringar i lagen.

9.2.4 Anmälan enligt nuvarande ordning

Förvärv av svenskt medborgarskap genom ett anmälningsförfarande, i stället för automatiskt förvärv, tillkom genom att 1950 års lag trädde i kraft den 1 januari 1951. Nu gällande bestämmelser om förvärv efter anmälan som är relevanta för utredningen återfinns i 6–9 §§ lagen om svenskt medborgarskap och tillkom i huvudsak i samband med att 2001 års lag om svenskt medborgarskap trädde i kraft. Anmälningsförfarandet aktualiseras även i 10, 18 och 19 §§ samt i övergångsbestämmelser till lagen om svenskt medborgarskap, även om det i 10 § är fråga om ett automatiskt förvärv i samband med förälders förvärv efter anmälan. Anmälningsförfarandet gäller statslösa barn som är födda i Sverige, barn under arton år, unga vuxna som fyllt arton men inte tjuugoett år, nordiska medborgare samt utlänningar som vill återfå svenskt medborgarskap.

Anmälningsförfarandet utgör ett förenklat förfarande och kraven är i allmänhet lägre än vad som gäller för förvärv genom naturalisation och efter att lagen trädde i kraft sänktes kraven genom vissa lagändringar ytterligare. Den 1 oktober 2024 skärptes dock kraven för förvärv efter anmälan enligt 7–10 §§ avsevärt. Numera krävs, om utlänningen har fyllt femton år, frånvaro av brottslighet samt att den uppgivna identiteten gjorts sannolik. För de relevanta bestämmelserna fastställs dessutom rättsverkningarna av förvärvet, till skillnad från tidigare, till beslutsdagen. Villkoren för förvärv efter anmälan måste

därmed i stället vara uppfyllda vid tidpunkten för beslutet. I förekommande fall görs undantag från kravet på permanent uppehållstillstånd för att Sverige ska uppfylla sina konventionsåtaganden avseende statslösa utlänningar som är födda i Sverige. En utlänning som uppfyller de krav som anges i respektive bestämmelse har, till skillnad från naturalisation, en ovillkorlig rätt att få svenskt medborgarskap. I SOU 2025:1 föreslås dock bl.a. att anmälningsförfarandet delvis ska utmönstras samt skärpta krav för förvärv av svenskt medborgarskap för vuxna personer som är födda i Sverige och som sedan födelsen är statslösa. Nedan redogörs summariskt för de bestämmelser avseende förvärv efter anmälan som berörs av utredningens förslag om utmönstring av permanent uppehållstillstånd.

I 6 § anges att ett barn som har fötts i Sverige och som sedan födelsen är statslöst förvärvar svenskt medborgarskap efter anmälan av den eller dem som har vårdnaden om barnet, om barnet har permanent uppehållstillstånd och hemvist här i landet. Kravet på permanent uppehållstillstånd gäller enligt andra stycket inte ett barn som har haft hemvist här i landet sedan fem år eller under sammanlagt tio år och som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande, på grund av anknytning, synnerligen ömmande omständigheter eller på grund av verkställighetshinder enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen. Dessa undantag i paragrafens andra stycke infördes i samband med övergången till en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel. Genom undantagen tillgodoses Sveriges åtaganden enligt medborgarskapskonventionen och FN:s konvention om begränsning av statslöshet³⁵. I bestämmelsen uppställs med hänsyn till nämnda konventionsåtaganden inga krav på att barn som har fyllt femton år ska ha gjort den uppgivna identiteten sannolik och inte heller något krav på frånvaro av brottslighet.

Enligt 7 § förvärvar ett barn svenskt medborgarskap efter anmälan av den eller dem som har vårdnaden om barnet, om barnet har permanent uppehållstillstånd i Sverige och hemvist här i landet sedan tre år eller, om barnet är statslöst, två år. Innan en lagändring den 1 april 2015 var hemvistkravet fem respektive tre år. Som skäl för att sätta ned hemvisttiden uttalade den dåvarande regeringen att barn som växer upp i Sverige i allmänhet efter en kortare tid än fem år kan förväntas ha en sådan samhörighet med landet att de bör kunna bli svenska medborgare. En hemvisttid om tre respektive två år framstod

³⁵ Prop. 2020/21:191 s. 186.

som lämpligt³⁶. Anmälan ska göras innan barnet har fyllt 18 år. Om barnet har fyllt tolv år och har utländskt medborgarskap, krävs för förvärv av svenskt medborgarskap att barnet samtycker till det. Sådant samtyckte behövs dock inte om barnet är varaktigt förhindrat att lämna samtycke på grund av en psykisk störning eller på grund av något annat liknande förhållande. Dessutom gäller, om barnet har fyllt femton år, sedan den 1 oktober 2024 att det görs sannolikt att barnets uppgivna identitet är riktig samt att barnet varken är dömd eller misstänkt för allvarlig brottslighet, utgör ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet eller har varit verksam i, eller haft bestämmande inflytande över en sådan organisation eller grupp vars verksamhet innefattar systematiska, omfattande och grova övergrepp på andra människor. I SOU 2025:1 föreslås att 7 § ska upphöra att gälla.

Enligt 8 § förvärvar en utlänning som fyllt arton men inte tjugott år svenskt medborgarskap efter anmälan om han eller hon har permanent uppehållstillstånd i Sverige och hemvist här i landet sedan han eller hon fyllde tretton år eller, i fråga om den som är statslös, femton år. Dessa krav gäller inte en utlänning som fötts i Sverige och sedan födelsen är statslös, som haft hemvist här i landet sedan fem år eller under sammanlagt tio år och som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande, på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § eller 3 a § utlänningslagen, synnerligen ömmande omständigheter eller på grund av verkställighetshinder enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen. Kraven på att ha gjort den uppgivna identiteten sannolikt samt frånvaro av brottslighet gäller inte en utlänning som är född i Sverige och som sedan födelsen är statslös. Även dessa undantag från kravet på permanent uppehållstillstånd tillgodoser Sveriges åtaganden enligt medborgarskapskonventionen och FN:s konvention om begränsning av statslöshet³⁷.

Den som har fyllt arton år och som har förlorat sitt svenska medborgarskap återfår enligt 9 § detta genom anmälan om han eller hon har permanent uppehållstillstånd i Sverige, har haft hemvist här i landet under sammanlagt tio år och sedan två år har hemvist här i landet. Därtill gäller de krav på att den uppgivna identiteten ska ha gjorts sannolik och frånvaro av brottslighet som trädde i kraft i oktober 2024. Paragrafen ger personer som fyllt arton år och som tidigare haft

³⁶ Prop. 2013/14:143 s. 22.

³⁷ Prop. 2020/21:191 s. 186 f.

svenskt medborgarskap möjlighet att återfå det svenska medborgarskapet på ett enklare sätt än genom naturalisation. I SOU 2025:1 föreslås att 9 § ska upphöra att gälla.

Om en utlänning blir svensk medborgare efter anmälan enligt 6, 7, 8 eller 9 §, förvärvar även hans eller hennes ogifta barn som har hemvist här i landet och inte har fyllt arton år svenskt medborgarskap enligt 10 § om utlänningen ensam har vårdnaden om barnet eller har vårdnaden gemensamt med den andra föräldern och han eller hon är svensk medborgare. Blir föräldrarna till ett ogift barn som har hemvist här i landet och som inte har fyllt arton år samtidigt svenska medborgare enligt 6, 7, 8 eller 9 § förvärvar även barnet svenskt medborgarskap om han eller hon står under bådas vårdnad. Om förutsättningarna i 10 § är uppfyllda får barnet automatiskt svenskt medborgarskap i samband med att föräldern blir svenskt medborgare. För förvärv enligt denna bestämmelse gäller, om barnet har fyllt femton år, även att den uppgivna identiteten ska göras sannolik samt frånvaro av brottslighet för förvärv av svenskt medborgarskap.

9.2.5 Naturalisation enligt nuvarande ordning

Förvärv av svenskt medborgarskap efter naturalisation utgör en exklusiv rätt för staten att, efter en diskretionär prövning inom ramen för en rimlig tolkning av medborgarskapslagstiftningen, avgöra om en person bör tas upp till svensk medborgare eller inte³⁸. En prövning i ett naturalisationsärende innefattar därmed inte en prövning av sökandens civila rättigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna³⁹.

Att förvärv av svenskt medborgarskap efter ansökan inte är en rättighet förtydligas i 11 § lagen om svenskt medborgarskap genom bestämmelsens fakultativa utformning, dvs. en utlänning *kan* efter ansökan beviljas svenskt medborgarskap. Förvärvet av svenskt medborgarskap fastställs till beslutsdagen⁴⁰, vilket som redogjorts för sedan den 1 oktober 2024 även gäller för anmälningsärenden enligt 6–10 §§. Utöver att det som huvudregel krävs permanent uppehållstillstånd måste utlänningen för att naturaliseras även ha styrkt sin

³⁸ Prop. 1975/76:136 s. 34 och prop. 1997/98:178 s. 15.

³⁹ Se bl.a. HFD 2021 not. 8 och HFD 2021 not. 38.

⁴⁰ Se bl.a. MIG 2013:22.

identitet, ha fyllt arton år, ha hemvist här i landet sedan två år i fråga om nordiska medborgare, sedan fyra år i fråga om den som är statslös eller att bedöma som flykting och sedan fem år i fråga om övriga utlänningar. Dessutom krävs att utlänningen haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt.

Tyngdpunkten vid prövningen av utlänningens levnadssätt ska ligga på en bedömning av utlänningens framtida levnadssätt. Den bedömningen ska dock göras mot bakgrund av utlänningens tidigare levnadssätt⁴¹. Det kan bl.a. beaktas om utlänningen är kriminellt belastad, utgör en säkerhetsrisk eller har varit verksam i eller haft bestämmande inflytande över en organisation med verksamhet innefattande systematiska, omfattande och grova övergrepp⁴². Även den omständigheten att utlänningen är misstänkt för brott kan läggas till grund för bedömningen av om en utlänning haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt⁴³. Dessutom kan inte obetydliga skulder till det allmänna utgöra skäl att neka förvärv av svenskt medborgarskap⁴⁴. Vid en sådan prövning tillämpas en ordning med karenstider som baseras på respektive vandelsanmärknings allvarlighet och, i förekommande fall, utdömd påföljd. Vid beräkning av karenstidens längd ska en helhetsbedömning av omständigheterna göras⁴⁵.

Om kraven som uppställs i 11 § inte är uppfyllda kan dispens från dessa medges enligt 12 §. Det är möjligt att medge dispens från samtliga villkor som uppställs i 11 §⁴⁶. Om kraven i 11 § 2–5 inte är uppfyllda får sökanden ändå naturaliseras med stöd av 12 § första stycket, om sökanden tidigare har varit svensk medborgare, är gift eller sambo med en svensk medborgare eller det annars finns särskilda skäl till det. Möjligheterna att medge dispens beror på vilken av förutsättningarna i 11 § som inte är uppfylld. Av förarbetena framgår t.ex. att möjligheten till dispens från kravet på permanent uppehållstillstånd ska vara restriktiv, medan det kan finnas skäl att medge undantag från hemvisttiden om sökanden är gift eller sambo med en svensk medborgare sedan viss tid⁴⁷. Enligt andra stycket görs undantag från kravet på styrkt identitet endast om sökanden saknar

⁴¹ Se prop. 1994/95:179 s. 57 ff. och MIG 2013:22.

⁴² Jfr t.ex. MIG 2019:11 och MIG 2023:8.

⁴³ Se MIG 2013:10.

⁴⁴ MIG 2016:12.

⁴⁵ MIG 2007:39.

⁴⁶ Prop. 1999/2000:147 s. 49 f.

⁴⁷ Prop. 1999/2000:147 s. 78 och MIG 2007:28.

möjlighet att styrka sin identitet, sedan minst åtta år har hemvist här i landet och gör sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig. Det finns i enskilda fall dock inga hinder mot att kräva en längre hemvisttid än åtta år och det ska krävas att utlänningen har gjort vad som skäligen kan krävas samt att utlänningen utan egen förskyllan saknar möjlighet att styrka identiteten⁴⁸.

Enligt 13 § ska det i ett beslut om naturalisation bestämmas om även sökandens ogifta barn som är under arton år förvärvat svenskt medborgarskap. Förvärv av svenskt medborgarskap genom tillämpning av denna bestämmelse anses som förvärv genom naturalisation⁴⁹. Till skillnad från vad som gäller vid anmälan enligt 10 § blir sökandens barn inte svensk medborgare automatiskt genom tillämpning av denna bestämmelse. Utöver att barnet ska vara ogift och under arton år uppställs i bestämmelsen inga formella krav för att barnet ska naturaliseras. En grundläggande förutsättning är dock att föräldern har den rättsliga vårdnaden om barnet och vid gemensam vårdnad krävs samtycke från den andra vårdnadshavaren. Ett barn som ska omfattas av förälders naturalisation bör i regel även vara bosatt hos föräldern. Om barnet har fyllt 12 år krävs barnets samtycke till att naturaliseras. Även naturalisationsvillkoren hemvist och hederligt levnadssätt kan tillmätas betydelse vid prövningen av om ett barn ska omfattas av förälders naturalisation⁵⁰. I MIG 2019:26 uttalades bl.a. att 13 § inte kan anses innehålla något förbud mot att uppställa krav på ett hederligt levnadssätt, men att prövningen ska göras utifrån ett barnperspektiv. Bestämmelsens utformning utgör inte heller något hinder mot att i vissa fall kräva att barnet har permanent uppehållstillstånd i Sverige, om det framstår som befogat med hänsyn till omständigheterna⁵¹. Utgångspunkten ska även fortsatt vara barnets faktiska samhörighet med den sökande och denna bedömning ska göras utifrån barnets perspektiv. I SOU 2025:1 föreslås att 13 § ska upphöra att gälla.

⁴⁸ Prop. 1997/98:178 s. 16.

⁴⁹ SOU 1949:45 s. 67.

⁵⁰ Sandesjö och Björk, Medborgarskapslagen med kommentarer, 12 februari 2024, version 4D, Juno, kommentaren till 13 §.

⁵¹ MIG 2024:10.

9.3 Överväganden

9.3.1 Utlänningar som berörs av utmönstringen av permanent uppehållstillstånd ska även fortsatt kunna förvärva svenskt medborgarskap

Förslag: Huvudregeln om permanent uppehållstillstånd för förvärv av svenskt medborgarskap efter anmälan respektive naturalisation ska kvarstå oförändrad. I 20 § första stycket lagen om svenskt medborgarskap ska det införas en möjlighet till förvärv av svenskt medborgarskap för de utlänningar som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på någon av de grunder som omfattas av utmönstringen av permanent uppehållstillstånd. För att sådana utlänningar ska förvärva svenskt medborgarskap ska det krävas att utlänningen vid tidpunkten för prövningen har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd, eller sedan tio år har haft hemvist i Sverige med sådant tillstånd.

9.3.2 Permanent uppehållstillstånd ska som huvudregel fortsatt krävas för förvärv av svenskt medborgarskap

Utgångspunkter

Enligt nuvarande ordning är en grundläggande förutsättning för förvärv av svenskt medborgarskap genom såväl anmälan som naturalisation att utlänningen är nordisk medborgare eller har permanent uppehållstillstånd, uppehållsrätt eller uppehållsstatus i Sverige. Någon förändring i denna del föreslås inte i SOU 2025:1. Genom förslaget att permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa grupper krävs i lagen om svenskt medborgarskap därför vissa ändringar för att även de utlänningar som berörs av utmönstringen ska ha möjlighet att förvärva svenskt medborgarskap.

I SOU 2024:15 föreslås att systemet med spårbyte ska avskaffas genom en lagändring som är tänkt att träda i kraft den 1 juni 2025. Förslaget innebär att de utlänningar som redan beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd på denna grund som utgångspunkt kommer att behöva lämna Sverige när tillståndstiden löper ut och att någon förlängning av tillståndet därmed inte kommer att ske, i vart fall inte på den grunden för uppehållstillstånd. I avsnitt 8.5.5 föreslår utred-

ningen att s.k. spårbytare inte ska få tillgodoräkna sig tid med uppehållstillstånd som spårbytare när det gäller möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § utlänningslagen. Eftersom de utläningar samt deras anhöriga som initialt beviljats uppehållstillstånd på denna grund kommer att behöva lämna Sverige, eller i undantagsfall beviljas uppehållstillstånd på annan grund, konstaterar utredningen att de följdändringar som föreslås i lagen om svenskt medborgarskap inte specifikt kommer att påverka dessa utläningar. De överväganden som görs och de förslag som lämnas i det följande tar därmed endast sikte på de grupper som berörs av föreslagen utmönstring.

För de utläningar som berörs av utmönstringen skapas en parallell ordning

Enligt de förarbetsuttalanden som redogjorts för utgår grundtanken med det svenska medborgarskapet från en samhörighet med Sverige samt att den som har sådan tillräcklig samhörighet bör vara, eller åtminstone ha möjlighet att bli, svensk medborgare. Det mest väsentliga är det subjektiva rekvisitet att utläningen ska ha för avsikt att stadigvarande kvarstanna i Sverige. Utvecklingen i såväl Sverige som omvärlden har dessutom rört sig mot att en persons bosättning, till skillnad från dennes medborgarskap, har blivit allt viktigare i flera avseenden. Utländska medborgare som har hemvist i Sverige likställs i betydande utsträckning med svenska medborgare, även om vissa rättigheter fortsatt endast tillkommer svenska medborgare. Den rättsliga ställningen kan dock variera beroende på vilket medborgarskap utläningen har. Exempelvis intar nordiska medborgare en särställning genom att de bl.a. inte behöver ha uppehållstillstånd för att vistas i Sverige samt kan förvärva svenskt medborgarskap utan att ha permanent uppehållstillstånd.

Frågan är hur lagen om svenskt medborgarskap ska utformas utifrån föreslagen utmönstring. Ett alternativ är att i lagen helt utmönstra kravet på permanent uppehållstillstånd, dvs. även för de utläningar som inte berörs av utmönstringen av permanent uppehållstillstånd, och i stället knyta förutsättningarna för förvärv av medborgarskap till utläningens hemvisttid. Att helt utmönstra kravet på permanent uppehållstillstånd har fördelen att lagen om svenskt medborgarskap blir mer lättöverskådlig samt enklare att tillämpa. Denna lösning över-

ensstämmer även med grundtanken att det svenska medborgarskapet ska förena alla medborgare och stå för samhörighet med Sverige. Det skapas inte heller några parallella regelsystem utöver de befintliga. Det måste dessutom beaktas att utredningen om skärpta krav för att förvärva svenskt medborgarskap (SOU 2025:1) har föreslagit en huvudregel om åtta års hemvist för förvärv av svenskt medborgarskap, vilket medför att hemvistprincipens betydelse för det svenska medborgarskapet utökas avsevärt.

Ett annat alternativ är att låta kravet på permanent uppehållstillstånd vara huvudregel även i fortsättningen, samtidigt som de utlänningar som berörs av utmönstringen och därmed saknar möjlighet att beviljas permanent uppehållstillstånd under vissa förutsättningar ändå ska kunna förvärva svenskt medborgarskap. I lagen om svenskt medborgarskap görs enligt nuvarande ordning bl.a. skillnad på nationalitet och tillståndsgrund i fråga om hemvistkravet vid naturalisation (jfr 11 § 4). Även den som är statslös behandlas i vissa fall mer förmånligt utifrån svenska konventionsåtaganden. Liknande exempel återfinns även i utlänningslagen där det bl.a. görs skillnad på vilka utlänningar som kan vara anknytningsperson när utlänningen beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (jfr 5 kap. 3 § tredje stycket och 3 a § fjärde stycket). Dessutom likställs uppehållsrätt och uppehållsstatus med permanent uppehållstillstånd vid tillämpning av lagen om svenskt medborgarskap.

Utredningen anser sammantaget att det senare alternativet är mest ändamålsenligt. Genom att inga förändringar sker avseende de utlänningar som även fortsättningsvis kommer att ha möjlighet att beviljas permanent uppehållstillstånd ges fortsatt möjlighet att kontrollera att de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd i 5 kap. 7 § utlänningslagen är uppfyllda. Det medför även att antalet ärenden som avviker från huvudregeln begränsas i viss mån.

Eftersom de utlänningar som inte berörs av utmönstringen fortsatt kommer att ha möjlighet att beviljas permanent uppehållstillstånd finns det inte heller något starkt vägande skäl för att ändra förutsättningarna för förvärv av svenskt medborgarskap för dessa, särskilt med hänsyn till de betydande förändringar som föreslås i SOU 2025:1. För de utlänningar som inte berörs av utmönstringen medför en sådan ordning därför ingen förändring avseende förutsättningarna för att förvärva medborgarskap efter anmälan eller naturalisation. Det krävs för Migrationsverket och överinstanserna

inte heller någon förändrad handläggning av sådana ärenden. Det är enligt utredningens uppfattning dessutom naturligt att det för de utlänningar som berörs av utmönstringen skapas en parallell ordning där en annan prövning i vissa avseenden kommer att göras. Såväl lagen om svenskt medborgarskap som utlänningslagen innehåller dessutom ett antal särregleringar och en sådan ordning innebär därmed inte heller något som avviker från gällande rätt.

Eftersom det enligt gällande regler ligger i sakens natur att svenskt medborgarskap inte kan förvärfvas av en utlänning som endast har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd⁵² krävs att de krav som ska ställas, i de fall sökanden berörs av utmönstringen, i så stor utsträckning som möjligt motsvarar de krav som ställs på sådana utlänningar som även i fortsättningen kommer att ha möjlighet att beviljas permanent uppehållstillstånd. Föreslagen ordning ska enligt utredningens direktiv inte medföra att kraven för förvärv av svenskt medborgarskap sänks. Vid utformningen är det dessutom nödvändigt att överväga hur lagen ska utformas utifrån att det inte längre kommer vara möjligt att pröva om de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd är uppfyllda. Utredningen kommer i det följande att redogöra för en ordning där sådana utlänningar som saknar möjlighet att beviljas permanent uppehållstillstånd under vissa förutsättningar ändå ska kunna förvärva svenskt medborgarskap.

9.3.3 Välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd likställs med permanent uppehållstillstånd

Enligt utredningens direktiv ska utmönstringen och nödvändiga följdändringar i lagen om svenskt medborgarskap inte innebära att kraven för förvärv av svenskt medborgarskap sänks. Eftersom kravet på permanent uppehållstillstånd enligt förslaget tas bort för de tillståndsgrunder som berörs av utmönstringen kommer det för dessa grupper inte att ske någon prövning av om de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd är uppfyllda. Det kan dock konstateras att det enligt gällande rätt inte heller sker någon sådan prövning avseende vidarebosatta eftersom dessa initialt beviljas permanent uppehållstillstånd. Någon sådan fullständig prövning sker inte heller av-

⁵² Sandesjö och Björk, Medborgarskapslagen med kommentarer, 12 februari 2024, version 4D, Juno, kommentaren till 11 §.

seende nordiska medborgare och de övriga utlänningar som anges i 20 § lagen om svenskt medborgarskap. Inte heller avseende utlänningar som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige sker någon sådan fullständig prövning.

För utlänningar som är myndiga kommer föreslagen ordning att medföra att kravet på egen försörjning i 5 kap. 7 § utlänningslagen inte kommer att kunna prövas. Eftersom det i lagen om svenskt medborgarskap för närvarande inte finns något krav på egen försörjning skulle detta, om inga ändringar genomförs, innebära att kraven för förvärv skulle sänkas för de utlänningar som enligt nu gällande rätt behöver uppfylla de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd.

I SOU 2025:1 föreslås dock att det i lagen om svenskt medborgarskap ska införas ett krav på egen försörjning och utredningen anser därför att det saknas skäl att lämna något förslag med motsvarande innebörd. För att kraven för förvärv inte ska sänkas under en övergångsperiod är det dock nödvändigt att utredningens förslag inte träder i kraft före den tidpunkt som det förslag på egen försörjning som lämnats i SOU 2025:1 träder i kraft, vilket är den 1 juni 2026. Med hänsyn till övriga förslag som lämnas i utredningen samt den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande m.m. bedöms det rimligt att föreslagna ändringar i lagen om svenskt medborgarskap träder i kraft den 12 juni 2026 (se avsnitt 10.1).

Gällande krav på ett hederligt levnadssätt i lagen om svenskt medborgarskap är skarpare än det krav på förväntat levnadssätt som uppställs i 5 kap. 7 § utlänningslagen. I SOU 2025:1 föreslås dessutom att kravet på ett hederligt levnadssätt i lagen om svenskt medborgarskap ska skärpas. Det bör även beaktas att regeringen har tillsatt en utredning som bl.a. har fått i uppdrag att lämna förslag på skärpningar av kravet på ett förväntat levnadssätt i 5 kap. 7 § utlänningslagen (dir. 2023:158). Den utredningen har även i uppdrag att se över hur möjligheterna att på grund av brister i levnadssättet neka och återkalla uppehållstillstånd samt avvisa utlänningar som saknar uppehållstillstånd kan utökas.

Att prövningen av utlänningens förväntade levnadssätt enligt 5 kap. 7 § utlänningslagen inte kommer att göras avseende de som berörs av utmönstringen medför enligt utredningens uppfattning, med hänsyn till lämnade förslag och pågående utredningar, att kraven för förvärv av medborgarskap inte sänks i denna del. Som nämnts har det från och med den 1 oktober 2024 dessutom införts ett krav

på frånvaro av brottslighet i anmälningsärenden. Att det inte sker någon regelmässig prövning av utlänningarsandel förrän i ett eventuellt ärende om svenskt medborgarskap skulle dock i sig kunna få till följd att det blir svårare att avlägsna en person från landet, om brister i levnadssättet uppmärksammas först efter flera års hemvist i Sverige. Detta eftersom en längre tids vistelse i Sverige typiskt sett leder till viss anknytning hit. Det får dock förutsättas att allmän domstol fattar beslut om utvisning vid tydligare brister i levnadssättet såsom vid grövre eller upprepad brottslighet. Till detta kommer som tidigare har nämnts att det för närvarande utreds hur bl.a. möjligheten att neka uppehållstillstånd vid brister i levnadssättet ska kunna utökas.

För att kraven för svenskt medborgarskap inte heller i övrigt ska sänkas uppstår även frågan om vilka förutsättningar knutna till tidsbegränsade uppehållstillstånd som ska vara uppfyllda för att svenskt medborgarskap ska kunna förvärfas av utlänningar som kommer att sakna möjlighet att beviljas permanent uppehållstillstånd.

I medborgarskapshänseende är det enligt utredningens uppfattning av något större betydelse att utlänningen har en längre tids faktisk och obruten hemvist i Sverige, än att utlänningen nödvändigtvis har permanent uppehållstillstånd. Att vissa utlänningar, t.ex. kvotflyktingar, beviljas permanent uppehållstillstånd redan vid det första ansökningstillfället ger ytterligare stöd för den uppfattningen. Att ha haft en längre tids faktisk och obruten hemvist i landet tyder på en djupare samhörighet med Sverige än enbart den omständigheten att utlänningen har permanent uppehållstillstånd, särskilt utifrån att vissa utlänningar enligt gällande rätt initialt beviljas permanent uppehållstillstånd.

En person som under flera års tid haft en obruten och faktiskt hemvist i Sverige får i detta avseende objektivt anses ha en sådan samhörighet med Sverige som krävs för att kunna förvärva svenskt medborgarskap. En utlänning som saknar möjlighet att beviljas permanent uppehållstillstånd kan dock givetvis inte utan vidare förvärva svenskt medborgarskap även om övriga förutsättningar för förvärf är uppfyllda. Enligt utredningens uppfattning bör utlänningens avsikt att ha hemvist här i landet, hur lång tid som utlänningen haft hemvist här i landet samt utsikterna att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid få en avgörande betydelse för om de utlänningar

som berörs av utmönstringen ska få förvärva svenskt medborgarskap efter anmälan eller naturalisation.

I avsnitt 8.6 föreslår utredningen att det med anledning av utmönstringen i vissa fall ska krävas att utlänningen har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd för att kunna utgöra anknytningsperson i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Utredningen anser att samma princip lämpligen bör gälla i ärenden om förvärv av svenskt medborgarskap för de utlänningar som berörs av utmönstringen. Något hinder mot att även i medborgarskapsärenden göra en sådan prövning finns inte.

För att en utlänning som utifrån utmönstringen saknar möjlighet att beviljas permanent uppehållstillstånd ska kunna förvärva svenskt medborgarskap efter anmälan samt efter naturalisation enligt de bestämmelser i lagen som berörs ska därför krävas att denne har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd. I SOU 2025:1 föreslås att ett antal bestämmelser ska upphävas och utredningen utgår i följande överväganden från att så kommer ske. Det blir därmed fråga om att göra en sådan bedömning utifrån kvarvarande bestämmelser och endast i de fall utlänningen berörs av utmönstringen av permanent uppehållstillstånd.

Begreppet *välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd* ska vid tillämpning enligt lagen om svenskt medborgarskap ha samma betydelse och tillämpning som enligt utlänningslagen (se avsnitt 8.6). Det innebär att internationell praxis avseende tolkningen av begreppet skulle kunna påverka tillämpningen av bestämmelserna i lagen om svenskt medborgarskap. Även om bestämmelserna om svenskt medborgarskap som utgångspunkt är en nationell angelägenhet finns det som framgått ett antal konventionsåtaganden som till viss del styr regleringen i svensk rätt. Utredningen ser därför inte något hinder mot att låta internationell praxis påverka tillämpningen av svenska bestämmelser på medborgarskapsområdet.

Beträffande skyddsbehövande innebär kravet på att det ska finnas välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd att det vid prövningen i ett ärende om svenskt medborgarskap ska vara troligt att skyddsbehovet kvarstår vid nästa tänkta förlängningstillfälle avseende uppehållstillståndet. För de utlänningar som beviljats uppehållstillstånd på annan grund ska motsvarande bedömning göras utifrån hur troligt det är att grunden för beviljat uppehållstillstånd kvarstår.

Som redogjorts för har det i SOU 2025:1 föreslagits att det i naturalisationsärenden som huvudregel ska krävas en hemvisttid om åtta år för förvärv av svenskt medborgarskap, även om en kortare hemvisttid ska tillämpas för bl.a. den som är att bedöma som flykting. Av medborgarskapskonventionen följer att konventionsstater inte får fastställa en hemvisttid om längre tid än tio år för förvärv av medborgarskap efter naturalisation. Konventionens bestämmelser i detta avseende utgör visserligen inte något hinder mot att konventionsstaterna uppställer krav på innehav av permanent uppehållstillstånd eller liknande för att komma in fråga för medborgarskap. Medborgarskapskonventionen utgör inte heller något hinder mot att ställa upp krav på egenförsörjning eller ett hederligt levnadssätt.

Att det kan krävas att en utlänning har haft hemvist i Sverige under längre tid än tio år innan svenskt medborgarskap kan förvärfvas efter naturalisation är i överensstämmelse med medborgarskapskonventionens bestämmelser, så länge det har sin grund i att utlänningen inte uppfyller ett eller flera krav som avser något annat än hemvisttid. Att i de fall det saknas möjlighet att beviljas permanent uppehållstillstånd uppställa ett krav på att ha välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd för att förvärva svenskt medborgarskap står därmed inte i sig i strid med konventionens bestämmelser.

I de fall en utlänning har haft hemvist här i landet i mer än tio år finns det enligt utredningens bedömning dock en risk för att kravet på att ha välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd skulle kunna medföra att konventionens bestämmelser om hemvisttid riskerar att förlora sin betydelse. En sådan situation kan aktualiseras i de fall utlänningen uppfyller övriga förutsättningar för att förvärva svenskt medborgarskap men bedöms sakna välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd. Enligt utredningens mening bör kravet på välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd således inte gälla i de fall utlänningen har ett giltigt tidsbegränsat uppehållstillstånd och har haft hemvist i Sverige sedan tio år eller mer. För de utlänningar som inte berörs av utmönstringen kvarstår givetvis kravet på permanent uppehållstillstånd, även om utlänningen har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd under längre tid än tio år.

De förlängda hemvisttider som föreslås i SOU 2025:1 kommer medföra att det tidsintervall i vilket prövning av om utlänningen har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd begränsas till fall då utlänningen haft hemvist här under en avsevärt längre tid

än enligt nu gällande regler, som utgångspunkt åtta år. Att prövningstidpunkten som huvudregel därmed flyttas flera år framåt i tiden får enligt utredningens bedömning antas medföra att prövningen av om utlänningen har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd i en inte obetydlig del av de ärenden som berörs kommer att innebära en mindre komplicerad prövning än vad som vore fallet om nuvarande hemvisttider behölls oförändrade. Eftersom det även föreslås att ett antal av de bestämmelser som reglerar förvärv efter anmälan ska utmönstras kan antalet anmälningsärenden som kräver en komplicerad bedömning av om utlänningen har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd antas bli förhållandevis få, särskilt mot bakgrund av att antalet anmälningsärenden i förhållande till naturalisationsärenden redan i dag är av begränsad mängd.

I ärenden om svenskt medborgarskap där den enskilde berörs av utmönstringen av permanent uppehållstillstånd ska därför göras en prövning av om denne har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd. Någon sådan prövning ska dock som redogjorts för inte göras om utlänningen haft hemvist här sedan tio år. I såväl anmälnings- som naturalisationsärenden ska prövningen utgå från förhållandena vid tidpunkten vid beslutet. En utlänning som av Migrationsverket eller överinstanserna bedöms ha sådana välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd ska om övriga förutsättningar är uppfyllda därmed förvärva svenskt medborgarskap. En utestående fråga är om det för de utlänningar som inte bedöms ha välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd ska vara möjligt att medge dispens från detta krav (jfr 12 § lagen om svenskt medborgarskap).

Utredningen konstaterar att det i anmälningsärenden i vissa särskilda fall uppställs undantag från kravet på permanent uppehållstillstånd. Dessa undantag avser dock endast statslösa utlänningar som fötts i Sverige. För att i naturalisationsärenden enligt gällande rätt medge dispens från kravet på permanent uppehållstillstånd krävs som utgångspunkt särskilda skäl och tillämpningen ska vara restriktiv⁵³. Utmönstringen innebär att de utlänningar som berörs saknar möjlighet att beviljas permanent uppehållstillstånd och att dessa för förvärv av svenskt medborgarskap behöver ha välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd. Utlänningar som bedöms

⁵³ Prop. 1999/2000:147 s. 77.

sakna välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd får objektivt sett anses vistas tillfälligt i Sverige, även om de subjektivt inte sällan kan ha en avsikt att stadigt kvarstanna i landet. Det finns, om det tidsbegränsade uppehållstillståndet förlängs och omständigheterna förändras, även möjlighet att i ett senare skede lämna in en anmälan eller en ansökan och då förvärva svenskt medborgarskap.

Utredningen anser sammantaget att det inte är lämpligt att möjliggöra någon form av dispens i de fall det bedöms att utlänningen inte har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd. Att det i sådana fall saknas möjlighet att medge dispens är i överensstämmelse med svenska konventionsåtaganden, internationell sedvänja samt allmänt erkända grundsatsar på medborgarskapsrättens område. Det framstår även som rimligt att det inte skapas ytterligare en ventil för de utlänningar som berörs av utmönstringen. En utlänning som vid tidpunkten för prövningen inte bedöms ha välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd ska i det aktuella ärendet därför inte under några omständigheter kunna förvärva svenskt medborgarskap. Denna ordning medför även att det i naturalisationsärenden endast är aktuellt att medge undantag från kravet på permanent uppehållstillstånd för de utlänningar som fortsatt har möjlighet att beviljas permanent uppehållstillstånd. I anmälningsärenden finns fortsatt möjlighet att medge undantag från kravet på permanent uppehållstillstånd i de särskilt angivna situationer som följer av lagen.

9.3.4 Vissa frågor om hemvist m.m.

Eftersom kraven för förvärv inte ska sänkas och för att vissa utlänningar inte helt ska utestängas från möjligheten att förvärva svenskt medborgarskap finns anledning att redogöra för vissa gränsdragningsproblem som kan uppstå i och med föreslagna ändringar i lagen om svenskt medborgarskap.

Som redogjorts för är det subjektiva rekvisitet, dvs. avsikten med vistelsen i Sverige, en viktig utgångspunkt vid bedömningen av om hemvistkravet är uppfyllt och enligt gällande rätt får personer som vistas tillfälligt i Sverige, bl.a. för besök, i ärenden om svenskt medborgarskap inte räkna den vistelsen som hemvisttid. I stället räknas hemvisttiden från utlänningens ansökan om uppehållstillstånd för

bosättning om uppehållstillstånd senare beviljas. Utredningens förslag att utlänningar som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd på någon av de grunder som berörs av utmönstringen ska kunna förvärva svenskt medborgarskap föranleder inget behov av större förändringar avseende tillämpningen kring hemvisttidens beräkning.

Det kan dock konstateras att en utlänning i vissa fall kan ha ett tidsbegränsat uppehållstillstånd samtidigt som han eller hon har ett gällande avvisnings- eller utvisningsbeslut. Enligt gällande rätt får hemvisttid i medborgarskapsärenden inte tillgodoräknas förrän vid den tidpunkt ett avlägsnandebeslut eventuellt upphävs. Regeringen har avseende administrativa beslut dock bl.a. föreslagit att ett avlägsnandebeslut ska upphöra att gälla fem år efter det att utlänningen har lämnat landet samt att om en utlänning beviljas uppehållstillstånd får ett beslut om avvisning eller utvisning som inte meddelats av allmän domstol samtidigt upphävas, om utlänningen har beviljats flyktingstatus eller alternativ skyddsstatusförklaring⁵⁴. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2025. Detta innebär att utlänningar som fått ett beslut om avvisning eller utvisning och som därefter beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd, men varken flyktingstatus eller alternativ skyddsstatusförklaring, under längre tid kan ha ett gällande beslut om avvisning eller utvisning som inte kan upphävas.

Utredningen bedömer att regeringens förslag i förening med utmönstringen av permanent uppehållstillstånd medför ett behov av vissa ändringar avseende tidpunkten för hemvistens beräkning i medborgarskapshänseende. Sådana ändringar är nödvändiga för att vissa utlänningar som har administrativa lagakraftvunna beslut om avvisning eller utvisning men som har beviljats flera på varandra tidsbegränsade uppehållstillstånd inte helt ska utestängas från möjligheten att förvärva svenskt medborgarskap.

Utredningen har bedömt att det saknas tungt vägande skäl för att utöka möjligheten att upphäva avlägsnandebeslut för utlänningar med tidsbegränsade uppehållstillstånd (se avsnitt 8.7.2). För de utlänningar som har ett lagakraftvunnet administrativt beslut om avvisning eller utvisning och som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd uppstår, till följd av utmönstringen, i förhållande till rådande praxis i medborgarskapsärenden, viss problematik avseende tidpunkten för hemvisttidens beräkning. Ett lagakraftvunnet administrativt beslut om avvisning eller utvisning upphör nämligen att

⁵⁴ Prop. 2024/25:92 s. 14 ff.

gälla först när preskriptionstiden har löpt eller när ett permanent uppehållstillstånd beviljas (12 kap. 22 § utlänningslagen). Eftersom dessa utläningar inte kan tillgodoräkna sig hemvisttid förrän ett utvisnings- eller avlägsnandebeslut upphävs, kan de utifrån gällande ordning därmed inte uppfylla de hemvisttider som föreskrivs i lagen om svenskt medborgarskap.

Utredningen anser inte att det framstår som lämpligt att i ärenden om svenskt medborgarskap ta direkt ställning till om ett avlägsnandebeslut ska upphävas eller inte. En sådan prövning bör dessutom vara överflödig utifrån att det av 2 kap. 7 § första stycket regeringsformen följer att svenska medborgare inte får avvisas eller utvisas. Bestämmelserna om avvisning och utvisning i utlänningslagen rör endast utländska medborgare. Att ett avlägsnandebeslut upphör att gälla om en utläning förvärvar svenskt medborgarskap följer således av systematiken i nuvarande lagstiftning. Det behövs således inte någon särskild reglering med innebörden att ett eventuellt avlägsnandebeslut ska upphävas i samband med att svenskt medborgarskap förvärvas.

En annan sak är att gällande praxis i fråga om beräkning av hemvisttid inte kan upprätthållas avseende de individer som inte längre kommer att kunna beviljas permanent uppehållstillstånd. I detta sammanhang bör lyftas fram att det torde vara mycket ovanligt att en person som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och ett gällande avlägsnandebeslut uppfyller bl.a. kravet på välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd. I normalfallet kan ett svenskt medborgarskap alltså inte aktualiseras för sådana individer. Det kan i detta sammanhang t.ex. konstateras att utläningar som beviljats uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder som inte är bestående (5 kap. 11 § utlänningslagen) som utgångspunkt inte kan anses ha välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd⁵⁵.

Om det trots allt uppstår en situation där en utläning har ett gällande avlägsnandebeslut och därefter beviljats flera tidsbegränsade uppehållstillstånd, samt uppfyller övriga krav för förvärv av svenskt medborgarskap, bör det dock vara möjligt att beakta tid med tidsbegränsade uppehållstillstånd vid prövning av hemvistkravet. Utläningar som har ett lagakraftvunnet administrativt avlägsnandebeslut, och som har beviljats flera på varandra följande tidsbegränsade uppehållstillstånd, ska i sådana fall få tillgodoräkna sig hemvisttid

⁵⁵ Prop. 2020/21:191 s. 86.

från och med tidpunkten för att det första tidsbegränsade uppehållstillståndet beviljades.

För att dessa utlänningar ska kunna förvärva svenskt medborgarskap krävs dock även i fortsättningen att hemvisten är obruten samt att det finns välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd. Utredningens uppfattning att föreliggande praxis i fråga om beräkning av hemvisttid inte kan upprätthållas för utlänningar som har tidsbegränsat uppehållstillstånd och lagakraftvunna avlägsnandebeslut, innebär inte i övrigt något avsteg från befintlig praxis i fråga om hur hemvistbedömningen i ärenden om svenskt medborgarskap ska göras. Det gäller t.ex. för personer som fortfarande kan beviljas permanent uppehållstillstånd.

Detsamma gäller i de fall en utlänning tidigare har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på någon av de grunder som berörs av utmönstringen men senare, utan att hemvisten bryts, beviljas uppehållstillstånd på någon grund som möjliggör att permanent uppehållstillstånd beviljas. Det kan konstateras att tillämpningen av hemvistvillkoret i princip uteslutande bygger på förarbeten samt praxis och utredningen anser därför att den begränsade förändring avseende tidpunkten för hemvisttidens beräkning som föreslås inte utgör skäl för någon författningsförändring.

9.3.5 Särskilt om lagtekniska överväganden

En fråga är hur den föreslagna ordningen ska införas i lagen om svenskt medborgarskap. Av 20 § följer att det som i lagen föreskrivs om permanent uppehållstillstånd inte gäller för nordiska medborgare samt att uppehållsrätt och uppehållsstatus likställs med permanent uppehållstillstånd. Det är därmed fråga om i normalfallet lätt konstaterbara omständigheter som sällan kräver någon kvalificerad utredning. Att uppehållsrätt samt uppehållsstatus likställs med uppehållstillstånd utgör i egentlig mening inte heller undantag från kravet på permanent uppehållstillstånd eftersom dessa är alternativa grunder för laglig vistelse i Sverige. Som lagen är utformad enligt gällande rätt återfinns undantag från uppställda krav antingen i den bestämmelse där kraven för förvärv uppställs (se t.ex. 6 §), eller i en direkt efterföljande bestämmelse som föreskriver undantag från de förutsättningar som anges i den föregående bestämmelsen (se 12 §).

Prövningen av om en utlänning som berörs av utmönstringen har välgrundade utsikter av beviljas varaktigt uppehållstillstånd tar generellt inte sikte på sådana lätt objektivt konstaterbara omständigheter som följer av 20 §, även om det inte sällan kommer vara lätt att konstatera att en utlänning har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd. Denna prövning innefattar sådana överväganden som, i förhållande till 20 §, har betydligt större likhet med den typ av överväganden som krävs vid tillämpning av t.ex. 12 §, dvs. möjligheterna att medge dispens från kraven för naturalisation i 11 §.

Det kan dock konstateras att den faktiska prövningen av om utlänningen har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd kommer att vara densamma oavsett vilken grund för svenskt medborgarskap som är föremål för prövning. Det framstår även som lättöverskådligt att endast i 20 § ange under vilka förutsättningar utlänningar som saknar möjlighet att beviljas permanent uppehållstillstånd kan förvärva svenskt medborgarskap.

En sådan ordning har även fördelen att de bestämmelser i lagen om svenskt medborgarskap som berörs av utmönstringen kan lämnas oförändrade.

Enligt utredningens uppfattning framstår båda alternativen som lämpliga i sig. Det kan dock konstateras att det finns ett värde i att endast en bestämmelse reglerar de utlänningar som berörs av utmönstringen, samtidigt som övriga bestämmelser som berörs av utmönstringen kan lämnas oförändrade. Det innebär att bestämmelsen kommer att tillämpas i samtliga ärenden som rör utlänningar som saknar möjlighet att beviljas permanent uppehållstillstånd. Utredningen anser därför att det i 20 § första stycket ska införas en andra mening med innebörden att det som föreskrivs om krav på permanent uppehållstillstånd inte gäller för de utlänningar med tidsbegränsat uppehållstillstånd som berörs av utmönstringen, om de har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd, eller har haft hemvist i Sverige sedan tio år med sådant tillstånd.

Utredningen ska i sitt slutbetänkande utreda under vilka förutsättningar permanenta uppehållstillstånd som har beviljats på de grunder som berörs av utmönstringen samt med stöd av den tillfälliga lagen eller lagen om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå⁵⁶ ska kunna ändras till tidsbegränsade uppehållstillstånd. En ordning enligt vilken permanenta uppehållstillstånd omvandlas

⁵⁶ Lag (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå.

till tidsbegränsade tillstånd har enligt utredningens bedömning ingen betydelse för den föreslagna ordningen att det för de utlänningar som berörs av utmönstringen ska vara möjligt att förvärva svenskt medborgarskap om det finns välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd. Om utredningen i slutbetänkandet föreslår att befintliga permanenta uppehållstillstånd ska ändras till tidsbegränsade sådana kan dock följdändringar i lagen om svenskt medborgarskap vara nödvändiga.

9.3.6 Avslutande kommentarer

Som framgått krävs för förvärv av svenskt medborgarskap enligt nu gällande regler som utgångspunkt att utlänningen har permanent uppehållstillstånd. Genom utmönstringen och de förslag som lämnas i detta kapitel kan denna ordning dock inte gälla fullt ut. Den samhörighet med Sverige som det svenska medborgarskapet förväntas stå för måste därmed upprätthållas på annat sätt än att berörda utlänningar ska ha permanent uppehållstillstånd. Enligt utredningens uppfattning signalerar föreslagen ordning, dvs. med ett krav på välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd samt en längre tids obruten och faktisk hemvist i Sverige som föreslås i SOU 2025:1, att det är hemvist och samhörighet med Sverige som främst ska ligga till grund för förvärv av svenskt medborgarskap. En utlänning som uppfyller kravet på hemvist och har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd ska därför, förutsatt att övriga förutsättningar är uppfyllda, ha möjlighet att förvärva svenskt medborgarskap.

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

10.1 Ikraftträdande

Förslag: De föreslagna bestämmelserna ska träda i kraft den 12 juni 2026.

Det finns normalt anledning att låta ny lagstiftning träda i kraft så snart som möjligt.

När det gäller föreslagna bestämmelser om kompletteringar till vissa rättsakter i EU:s migrations- och asylpakt bör dessa som utgångspunkt träda i kraft samma datum som förordningarna ska börja att tillämpas. Asylprocedurförordningen ska dock enligt artikel 79.2 tillämpas från och med den 12 juni 2026, medan asyl- och migrationshanteringsförordningen enligt artikel 85, såvitt här är intressant, ska tillämpas från och med den 1 juli 2026. Vissa av de föreslagna bestämmelserna rör anpassningar till både asylprocedurförordningen och asyl- och migrationshanteringsförordningen. Det bedöms därför lämpligt att samtliga bestämmelser som rör anpassningar till förordningarna träder i kraft den 12 juni 2026. Genom de övergångsbestämmelser som föreslås nedan regleras dock att de föreslagna anpassningarna till asyl- och migrationshanteringsförordningen inte ska börja tillämpas förrän förordningen ska börja att tillämpas.

Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarandet, fortsatt beredning inom Regeringskansliet, riksdagsbehandling, samt för Migrationsverket och domstolarna att anpassa sina verksamheter, bedöms det rimligt att även bestämmelserna som rör utmönstringen av möjligheten att få permanent uppehållstillstånd träder i kraft den 12 juni 2026.

10.2 Övergångsbestämmelser

Förslag: Äldre bestämmelser ska gälla för asylansökningar och förfaranden som omfattas av det omarbetade asylprocedurdirektivet respektive den omarbetade Dublinförordningen. Äldre föreskrifter i lagen om svenskt medborgarskap ska gälla för ärenden om svenskt medborgarskap som inletts före ikraftträdandet. Äldre föreskrifter i lagen om svenskt medborgarskap ska även gälla vid överklagade av beslut i ärenden om svenskt medborgarskap som har meddelats före ikraftträdandet. Det finns inte i övrigt något behov av särskilda övergångsbestämmelser.

De föreslagna reglerna ska, om inte annat särskilt föreskrivs, tillämpas vid prövning som sker från den dag då de nya reglerna träder i kraft. Denna huvudregel kan, såvitt gäller förslaget om den borttagna möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd, innebära att enskilda som uppfyllt förutsättningarna för permanent uppehållstillstånd vid tidpunkten för ansökan inte kan beviljas permanent uppehållstillstånd när Migrationsverkets prövning sker. På liknande vis kan huvudregeln leda till att Migrationsverket gör sin prövning enligt äldre bestämmelser – med en möjlighet att beviljas permanent uppehållstillstånd – medan migrationsdomstolen gör sin bedömning enligt de nya bestämmelserna, utan en möjlighet att beviljas permanent uppehållstillstånd. Utredningen är medveten om dessa konsekvenser och att det ur ett rättssäkerhetsperspektiv är problematiskt att tillämpningen på detta sätt kan falla olika ut beroende på bl.a. handläggningstid i någon instans. För att uppnå syftet med lagförslagen bedömer utredningen emellertid att det är angeläget att de föreslagna ändringarna får fullt genomslag så snart som möjligt¹. Vid en avvägning mellan ovan beskrivna intressen gör utredningen bedömningen att de föreslagna lagändringarna bör tillämpas direkt från och med den dag då de träder i kraft, även i fråga om ansökningar som har kommit in, och mål i domstol som har inletts, före den tidpunkten. Med undantag av vad som anges nedan finns det således inte något behov av särskilda övergångsbestämmelser.

¹ Jfr prop. 2023/24:18 s. 29 f.

Asylprocedurförordningen

Asylprocedurförordningen ska enligt artikel 79.3 tillämpas från och med den 12 juni 2026 på asylansökningar som lämnats in från och med detta datum medan asylansökningar som lämnats in före den dagen ska omfattas av det omarbetade asylprocedurdirektivet. Enligt samma bestämmelse ska förordningen tillämpas på förfaranden för återkallande av internationellt skydd om prövningen inleddes tidigast den 12 juni 2026 medan förfarandet omfattas av det omarbetade asylprocedurdirektivet om prövningen inleddes före den dagen.

Utlänningslagens bestämmelser i dess äldre lydelse bör alltså gälla för asylansökningar och förfaranden som omfattas av asylprocedurdirektivet. En övergångsbestämmelse med denna innebörd bör därför införas².

Asyl- och migrationshanteringsförordningen

Asyl- och migrationshanteringsförordningen ska enligt artikel 84, såvitt här är intressant, tillämpas från och med den 1 juli 2026. Vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som registrerats före den 1 juli 2026 ska fastställas enligt kriterierna i Dublinförordningen.

Utlänningslagens bestämmelser i dess äldre lydelse bör alltså gälla för asylansökningar som omfattas av Dublinförordningen.

Lagen om svenskt medborgarskap

För att syftet med föreslagna ändringar i lagen om svenskt medborgarskap ska uppnås anser utredningen att reglerna ska börja tillämpas direkt från och med den dag då de träder i kraft, dvs. den 12 juni 2026. Utredningen noterar samtidigt att utredningen om skärpta krav för att förvärva svenskt medborgarskap i betänkandet SOU 2025:1 lämnat förslag på övergångsbestämmelser när det gäller ändringar i lagen om svenskt medborgarskap som föreslås träda i kraft den 1 juni 2026. I det betänkandet föreslås att ärenden om svenskt medborgarskap som har kommit in till Migrationsverket före den 1 juni 2026 ska handläggas enligt äldre föreskrifter. Vidare ska äldre föreskrifter

² Jfr prop. 2013/14:197 s. 14 f.

gälla vid överklagande av beslut av ärenden om ansökan och anmälan om svenskt medborgarskap som har meddelats före ikraftträdandet.

Förslagen i SOU 2025:1 föreslås träda i kraft kort tid före den ikraftträdandetidpunkt som föreslås i detta delbetänkande. Enligt utredningens mening framstår det därför som ändamålsenligt och lämpligt att de ändringar i lagen om svenskt medborgarskap som föreslås i detta delbetänkande ges liknande övergångsbestämmelser som de som föreslagits i SOU 2025:1. Ärenden som kommit in till Migrationsverket före den 12 juni 2026 föreslås därmed handläggas enligt äldre föreskrifter. Äldre föreskrifter föreslås även gälla vid överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

11 Konsekvenser

11.1 Inledning

Utredningen ska i enlighet med kommittéförordningen¹ och 6–7 §§ i den numera upphävda förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning² redovisa kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar.

Enligt regeringens direktiv ska utredningen analysera och ta ställning till om det enligt svensk rätt ska vara möjligt att neka prövning av en asylansökan i fler situationer än vad som följer direkt av asylprocedurförordningen³ och om nationella myndigheter ska bemyndigas att förklara ogrundade asylansökningar som uppenbart ogrundade i enlighet med den möjlighet som finns enligt asylprocedurförordningen. Utredningen ska också analysera och ta ställning till behovet av anpassningar av svensk rätt i förhållande till bestämmelser i EU:s migrations- och asylpakt som avser rättslig rådgivning, rättsligt bistånd och biträde. Utredningen ska också ta ställning till hur möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa utlännningar.

Utredningen ska säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden samt ha ett jämställdhetsperspektiv och ett integrationsperspektiv samt beskriva konsekvenserna för barn ur ett barnrättsperspektiv i enlighet med

¹ Kommittéförordning (1998:1474).

² Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Den 6 maj 2024 trädde förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar i kraft och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning upphävdes. Samtidigt ändrades 14–15 §§ kommittéförordningen. Enligt övergångsbestämmelserna ska dock den nya förordningen respektive ändringarna i kommittéförordningen inte tillämpas för kommittéer och särskilda utredare som tillkallats före ikraftträdandet. Eftersom utredningen tillkallades före ikraftträdandet har konsekvensbeskrivningarna här utformats utifrån den tidigare förordningsregleringen.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU.

barnkonventionen⁴ i den mån förslagen berör barn. Det ska särskilt säkerställas att asylrätten värnas. Utredningen ska vidare beskriva de offentligfinansiella, samhällsekonomiska, verksamhetsmässiga och andra konsekvenser som förslagen kan medföra för berörda myndigheter, företag, kommuner och enskilda individer. Utredningen ska också analysera de offentligfinansiella effekterna av de förslag som utreds och lämna förslag till finansiering om de förslag som utredningen lämnar innebär offentligfinansiella kostnader. Utredaren ska slutligen beakta effekterna för Migrationsverket och migrationsdomstolarna och vikten av att myndighetens och domstolarnas processer ska vara ändamålsenliga, kostnadseffektiva och rättssäkra.

Utredningen har i kapitel 5–9 beskrivit sina förslag och de problem som dessa förslag syftar till att lösa. I dessa kapitel har utredningen också beskrivit de överväganden som ligger till grund för slutsatsen att förslagen bedöms vara förenliga med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden i övrigt. I detta kapitel görs vissa sammanfattande kommentarer och kompletterande överväganden i fråga om förslagets konsekvenser, som utgår ifrån ett s.k. nollalternativ, dvs. den situation som råder om utredningen avstår från att lämna några förslag.

11.2 EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden

Bedömning: Vid utformningen av förslagen har den internationella rätten, EU-rätten samt regeringsformen genomgående beaktats. Vidare har såväl internationell som nationell domstolspraxis vägts in. Det innebär bl.a. att bestämmelserna i Europakonventionen och barnkonventionen har beaktats samt att förslagen har utformats så att de är förenliga med relevanta bestämmelser i EU:s migrations- och asylpakt.

⁴ FN:s konvention den 20 november om barnets rättigheter (SÖ 1990:20), artikel 1–42 gäller numera som svensk lag: lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

11.2.1 Inledning

När det gäller utredningens förslag som rör anpassningar till vissa rättsakter i EU:s migrations- och asylpakt utgår dessa ifrån bestämmelserna i asylprocedurförordningen samt asyl- och migrationshanteringsförordningen⁵. Den gemensamma asylpolitiken inom EU bygger i tillämpliga delar på en fullständig tillämpning av Genèvekonventionen samt det kompletterade New York-protokollet. De EU-bestämmelser som uppdraget innefattar får därför förutsättas vara i överensstämmelse med dessa rättsakter. När det gäller utredningens förslag i frågor som inte regleras på unionsnivå bedömer utredningen att även dessa står i överensstämmelse med Sveriges konventionsåtaganden.

11.2.2 Nekad prövning av asylansökan och uppenbart ogrundade asylansökningar

Enligt nuvarande bestämmelser i utlänningslagen⁶ kan en asylansökan nekas prövning i vissa fall och Migrationsverket kan under vissa förutsättningar verkställa ett avvisningsbeslut utan att det har fått laga kraft om ansökan bedöms som uppenbart ogrundad. Utredningen föreslår att en asylansökan ska få avvisas i fler fall än vad som följer av direkt tillämpliga bestämmelser i asylprocedurförordningen (se kapitel 5), liksom att Migrationsverket ska bemyndigas att förklara asylansökningar som uppenbart ogrundade i enlighet med de möjligheter som finns enligt förordningen (se kapitel 6).

Utredningens förslag i dessa delar har utformats i enlighet med de möjligheter som asylprocedurförordningen föreskriver och påverkar inte rätten att söka asyl eller förfarandet för prövning av en asylansökan som inte avvisas. När en utlänning ansöker om asyl kommer ansökan alltså även fortsättningsvis att behandlas inom ramen för en rättssäker asylprocess. Utredningen bedömer således att förslagen respekterar och värnar asylrätten. Genom utredningens förslag anpassas den svenska lagstiftningen i aktuella frågor till EU:s rättsliga miniminivå. Genom förslagen respekteras även Sveriges internationella åtaganden i övrigt.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1351 av den 14 maj 2024 om asyl- och migrationshantering, om ändring av förordningarna (EU) 2021/1147 och (EU) 2021/1060 och om upphävande av förordning (EU) nr 604/2013.

⁶ Utlänningslag (2005:716).

11.2.3 Offentligt biträde

Enligt nuvarande bestämmelser i utlänningslagen har en asylsökande som huvudregel rätt till ett offentligt bekostat biträde som företräder sökanden under alla skeden av asylprocessen. Utredningen föreslår i kapitel 7 att denna rätt till kostnadsfritt rättsligt biträde ska begränsas. Utredningens förslag innebär som utgångspunkt att sökanden har rätt till kostnadsfri rättslig rådgivning hos Migrationsverket genom ett offentligt biträde. Statens kostnadsansvar ska emellertid begränsas till sådan rättslig rådgivning som en medlemsstat är skyldig att tillhandahålla enligt artikel 16.2 i asylprocedurförordningen respektive artikel 21.6 i asyl- och migrationshanteringsförordningen. Utredningens förslag innebär också att såväl rätten till kostnadsfri rättslig rådgivning hos Migrationsverket som rätten till kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde i en eventuell överklagandeprocess ska begränsas i vissa avseenden på ett sätt som inte är möjligt i dag, men som är förenligt med de aktuella förordningarna.

Sammantaget innebär utredningens förslag en tydlig skärpning av det nuvarande regelverket och en tydlig begränsning av rätten till offentligt bekostat biträde för asylsökande. Utredningen konstaterar att de aktuella förslagen respekterar individens rätt till kostnadsfri rättslig rådgivning enligt förordningarna samtidigt som förslagen innebär en delvis förmånligare reglering än vad förordningarna föreskriver. Detta genom att rådgivningen hos Migrationsverket ska tillhandahållas individuellt av ett offentligt biträde, vilket förordningarna inte kräver. I dessa avseenden finns det enligt utredningens mening emellertid starka skäl för att avvika från EU:s miniminivå (se kapitel 7). Som utredningen återkommer till kan förslagen i denna del också antas bidra till att begränsa statens utgifter för asylprövningen hos Migrationsverket.

11.2.4 Utmönstring av permanent uppehållstillstånd för vissa grupper

Utredningens förslag om hur möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa grupper innebär en ordning med enbart tidsbegränsade uppehållstillstånd för de utlänningar som beviljats uppehållstillstånd på någon av de tillståndsgrunder som omfattas av utredningens uppdrag. Det finns inte några internatio-

nella bestämmelser som förpliktigar Sverige att bevilja permanent uppehållstillstånd till skyddsbehövande och andra utlänningar som omfattas av utredningens uppdrag (se kapitel 8).

Den som är i behov av internationellt skydd och beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kommer även fortsättningsvis att ges skydd mot att avvisas eller utvisas till ett land där denne löper en risk att utsättas för skyddsgrundande behandling. Den som beviljas ett sådant tillstånd kommer också att kunna vara anknytningsperson när det gäller sådan familjeåterförening som följer av familjeåterföreningsdirektivet⁷ respektive sådan anhöriginvandring som följer av bl.a. EU-domstolens praxis.

Samtidigt innebär utredningens förslag att personer ur berörda grupper inte längre kommer att kunna vara anknytningsperson när det gäller viss anhöriginvandring som enbart grundar sig på nationella bestämmelser. Vidare kan anhöriga till personer ur berörda grupper som regel inte utgöra anknytningsperson i ett senare ärende om uppehållstillstånd. Det finns inte några internationella bestämmelser som förpliktigar Sverige att möjliggöra anhöriginvandring i dessa fall. Även i denna del är utredningens förslag alltså förenliga med såväl EU-rätten som Sveriges internationella förpliktelser i övrigt (jfr också avsnitt 8.6.4 och 11.3.5).

11.2.5 Ändringar i medborgarskapslagstiftningen

I kapitel 9 föreslår utredningen vissa ändringar i lagen om svenskt medborgarskap som en följd av att möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd utmönstras för vissa grupper. De personkategorier som berörs av utredningens förslag i denna del kommer även fortsättningsvis att kunna förvärva svenskt medborgarskap enligt villkor som är förenliga med bl.a. 1997 års europeiska konvention om medborgarskap (SÖ 2001:20). Utredningens förslag i denna del bedöms således vara förenliga med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden i övrigt.

⁷ Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening.

11.3 Konsekvenser för enskilda

Bedömning: Förslaget om att en asylansökan ska få avvisas i fler fall än vad som följer direkt av asylprocedurförordningen innebär, för de enskilda som berörs, minskade möjligheter att få sin asylansökan prövad i Sverige. Förslaget om att Migrationsverket ska få förklara ogrundade asylansökningar som uppenbart ogrundade i vissa fall bedöms däremot inte få någon direkt påverkan för de individer som berörs.

Förslaget om att begränsa rätten till ett offentligt bekostat biträde i asylprocessen hos Migrationsverket innebär en tydlig konsekvens för de enskilda som berörs. Biträdets uppdrag hos Migrationsverket kommer inte längre att omfatta att företräda sökanden i processen där, utan begränsas till sådan generell rättslig rådgivning som sökanden har rätt till enligt direkt tillämpliga bestämmelser i asylprocedurförordningen. Samtidigt utgör förslaget ett avsteg från EU:s rättsliga miniminivå genom att rådgivningen ska ges individuellt av ett offentligt biträde, vilket förordningen inte kräver. Förslaget om att rätten till offentligt biträde ska kunna uteslutas i vissa fall vid ett eventuellt överklagandeförfarande innebär att det kommer uppstå fler fall än i dag där enskilda inte företräds av ett biträde i migrationsdomstol.

Förslaget om att införa en rätt till offentligt biträde i förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat innebär en förbättring för enskilda jämfört med dagens ordning där ett offentligt biträde i princip inte förordnas i denna ärendetyp. Biträdets uppdrag kommer dock att vara begränsat till sådan generell rättslig rådgivning som sökanden har rätt till enligt direkt tillämpliga bestämmelser i asyl- och migrationshanteringsförordningen. Regleringen utgör ett avsteg från EU:s rättsliga miniminivå genom att rådgivningen ska ges individuellt av ett offentligt biträde, vilket förordningen inte kräver.

Förslaget om att införa en rätt till offentligt biträde vid överklagande av ett beslut om överföring innebär i praktiken inte någon förändring för enskilda i förhållande till dagens ordning. I dag förordnas som huvudregel inte något offentligt biträde i denna måltyp och genom utredningens förslag ska ett offentligt biträde inte förordnas när överklagandet bedöms sakna rimliga

utsikter till framgång. Ett överklagande av ett beslut om överföring bör normalt anses sakna sådana rimliga utsikter som avses.

För de individer som berörs av utredningens förslag om utmönstring av permanent uppehållstillstånd kommer den trygghet som en rätt till permanent vistelse i Sverige innebär inte att kunna uppnås förrän vid förvärv av svenskt medborgarskap. Förslaget bedöms medföra viss risk för ökad ohälsa, särskilt för barn, men är samtidigt inte oförenligt med Sveriges internationella åtaganden, bl.a. barnkonventionen.

De utlänningar som berörs av utmönstringen av permanent uppehållstillstånd kommer att kunna förvärva svenskt medborgarskap om de bedöms ha välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd. För de enskilda som berörs innebär detta att det i vissa fall kan bli svårare att förvärva svenskt medborgarskap.

11.3.1 Inledning

När det gäller utredningens förslag om anpassningar till vissa rättsakter i EU:s migrations- och asylpakt kommer dessa att få mer eller mindre tydliga konsekvenser för enskilda. Förordningarna på unionsnivå innehåller nämligen i stora delar bestämmelser som är direkt tillämpliga för den beslutande myndigheten och dessa bestämmelser kommer att innebära tydliga konsekvenser för asylsökande oavsett genomförandet av utredningens förslag.

Avseende föreslagna anpassningar till förordningarnas bestämmelser om avvisning av asylansökan respektive uppenbart ogrundade ansökningar kommer dessa inte att påverka det stora flertalet asylsökande. Utredningens förslag om kompletterande bestämmelser när det gäller kostnadsfri rättslig rådgivning m.m. kommer däremot att innebära tydliga konsekvenser för samtliga asylsökande. Detsamma gäller utredningens förslag i de delar som inte regleras på unionsnivå, dvs. hur permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa grupper och vissa följdändringar med anledning av det förslaget.

11.3.2 Nekad prövning av asylansökan

Medlemsstaterna får i nationell rätt bemyndiga den beslutande myndigheten att neka prövning av en ansökan under vissa förutsättningar i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 38.1 i asylprocedurförordningen. Utredningen föreslår att det införs en bestämmelse i utlänningslagen som ger den beslutande myndigheten möjlighet att göra så i samtliga situationer där förordningen medger det. I förhållande till nuvarande ordning innebär detta att avvisning av asylansökan möjliggörs i två ytterligare situationer (se kapitel 5 samt artikel 38.1 (d) och (e) i förordningen). Utredningens bedömning är att det stora flertalet asylsökande inte kommer att beröras av denna ändring. Av större betydelse är i stället att utredningen föreslår att de undantags-situationer som i dag regleras i 5 kap. 1 b § andra stycket utlänningslagen tas bort. Innebörden av ändringen är att avvisning inte längre ska underlåtas i olika situationer då sökanden har viss anknytning till Sverige. För de enskilda som berörs av ändringen innebär detta sämre möjligheter att få sin asylansökan prövad i Sverige.

11.3.3 Uppenbart ogrundade asylansökningar

Medlemsstaterna får i nationell rätt bemyndiga den beslutande myndigheten att förklara en ogrundad asylansökan som uppenbart ogrundad under vissa förutsättningar som följer av artikel 39.4 i asylprocedurförordningen. Utredningen föreslår att det införs en bestämmelse i utlänningslagen som ger Migrationsverket möjlighet att göra så i samtliga situationer där förordningen medger det.

Enligt nuvarande bestämmelser i utlänningslagen får Migrationsverket under vissa förutsättningar besluta att verkets beslut om avvisning får verkställas även om det inte har fått laga kraft när asylansökan bedöms som uppenbart ogrundad (se 8 kap. 19 § utlänningslagen). I asylprocedurförordningen regleras förutsättningarna för att verkställa ett avlägsnandebeslut innan det har fått laga kraft genom i huvudsak direkt tillämpliga bestämmelser, som inte gör någon skillnad mellan ogrundade ansökningar och uppenbart ogrundade ansökningar. Vid bedömningen av om det finns förutsättningar att verkställa ett avlägsnandebeslut innan det har fått laga kraft saknar det alltså betydelse om den ogrundade asylansökan förklaras som uppenbart ogrundad eller inte (se kapitel 6 och artikel 68 i asylpro-

cedurförordningen). Utredningens förslag om att Migrationsverket ska få förklara ogrundade asylansökningar som uppenbart ogrundade i vissa fall bedöms därför inte få någon direkt påverkan på de individer som berörs av förslaget. Förslaget bedöms emellertid kunna ha en viktig symbolisk effekt i förhållande till de individer som berörs. Frågan om ändringar av bl.a. 8 kap. 19 § utlänningslagen omfattas inte av utredningens uppdrag. Den frågan tas i stället om hand av utredningen om anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt (Ju 2024:E).

11.3.4 Offentligt biträde

Utredningens förslag om att ta bort möjligheten att få kostnadsfritt rättsligt biträde i asylprocessen hos Migrationsverket påverkar i princip samtliga asylsökande. Enligt utredningens förslag ska det offentliga biträdets roll hos Migrationsverket vara begränsad till att ge sådan kostnadsfri rättslig rådgivning som föreskrivs i asylprocedurförordningen respektive asyl- och migrationshanteringsförordningen. I förhållande till nuvarande ordning innebär utredningens förslag alltså en tydlig skärpning av regelverket och en tydlig konsekvens för de enskilda som berörs. Enskilda kommer nämligen inte längre att biträdas av ett offentligt biträde under Migrationsverkets utredning av asylansökan på det sätt som sker i dag (se kapitel 7).

Denna konsekvens måste dock ses i ljuset av att Migrationsverket har ett omfattande utredningsansvar, att den kostnadsfria rättsliga rådgivningen hos Migrationsverket kommer att tillhandahållas individuellt av ett offentligt biträde, vilket går utöver EU:s rättsliga minimivå, och att sökanden som regel har rätt till kostnadsfritt rättsligt biträde vid ett eventuellt överklagande av Migrationsverkets beslut. Slutligen kan här också lyftas fram att det inom Regeringskansliet för närvarande bereds förslag om skärpta krav för att förordnas som offentligt biträde i migrationsmål, vilket kan förväntas få viss positiv effekt för samtliga sökande som har rätt till kostnadsfri rättslig rådgivning hos Migrationsverket eller kostnadsfritt rättsligt biträde i domstol i enlighet med utredningens förslag. Mot denna bakgrund och med särskilt beaktande av den utredningsskyldighet som alljämt åvilar Migrationsverket saknas stöd för slutsatsen att enskildas

rättssäkerhet kommer att påverkas negativt som en följd av utredningens förslag.

11.3.5 Utmönstring av permanent uppehållstillstånd för vissa grupper

Enskildas hälsa

En övergripande konsekvens för alla individer som omfattas av utredningens förslag om hur möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa grupper är att den trygghet som en rätt till permanent vistelse i Sverige innebär inte kan uppnås förrän vid förvärv av svenskt medborgarskap, dvs. efter en längre tids vistelse i Sverige.

Utredningen om skärpta krav för att förvärva svenskt medborgarskap har föreslagit att det för svenskt medborgarskap ska krävas längre hemvistid än i dag, som utgångspunkt åtta år, för att kunna förvärva svenskt medborgarskap. Det har även i övrigt föreslagits skärpningar som gör det svårare att förvärva svenskt medborgarskap. Förslagen föreslås träda i kraft den 1 juni 2026⁸.

I ljuset av detta kan förslagen i denna utredning antas leda till att stora grupper under allt längre perioder kommer att leva i Sverige under förhållanden som framstår som tillfälliga. En särskilt långvarig vistelse innan svenskt medborgarskap kan förvärfvas kan aktualiseras framför allt i de fall en utlänning dömts för allvarlig brottslighet eller varit verksam i en organisation som gjort sig skyldig till grova övergrepp. Den tid som normalt måste ha förflutit innan medborgarskap kan förvärfvas av en utlänning som varit verksam i eller haft ett bestämmande inflytande i en sådan organisation är avsevärd⁹. Utredningen om skärpta krav för att förvärva svenskt medborgarskap har dessutom föreslagit att karenstiderna generellt bör förlängas och lämnat förslag på karenstider som ska ses som riktlinjer vid en individuell prövning i det enskilda fallet¹⁰. I de fall en längre karenstid aktualiseras kommer det därmed att krävas att det tidsbegränsade uppehållstillståndet förlängs vid ett flertal tillfällen innan förvärv av svenskt medborgarskap kan komma i fråga.

⁸ SOU 2025:1.

⁹ Se t.ex. MIG 2019:11.

¹⁰ Se SOU 2025:1 s. 256 ff.

En längre tidsbegränsad vistelse i förening med en avlägsen möjlighet att förvärva svenskt medborgarskap kan utgöra viss risk för negativa hälsoeffekter. Vidare har utrikes födda generellt en ökad risk för bl.a. psykisk ohälsa i jämförelse med personer som är födda i Sverige. Hälso- och sjukvården i Sverige kan i vissa fall även ställas inför svårigheter att ge utlänningar som saknar permanent uppehållstillstånd livsnödvändig vård- och eftervård¹¹. Utrikes födda har dessutom generellt sämre levnadsvillkor än personer som är födda i Sverige¹².

Vid införandet av en permanent ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel för skyddsbehövande m.fl. bedömdes det finnas en risk för att en sådan ordning skulle kunna medföra negativa hälsoeffekter för asylsökande och nyanlända. I det sammanhanget framhölls att det fortfarande ska vara möjligt för skyddsbehövande att få permanenta uppehållstillstånd efter tidigast ca tre år om vissa krav uppfylls¹³. För enskilda individer kommer den borttagna möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd således att innebära sämre förutsebarhet jämfört med nuvarande regler när det gäller förutsättningarna för att etablera sig och sin familj i Sverige. Det kan inte uteslutas att detta medför en viss ökad risk för negativa hälsoeffekter, då främst psykisk ohälsa. Särskild betydelse kan detta ha för barn, både ensamkommande och de som kommer som familjemedlemmar eller annan närstående (se avsnitt 11.3.7). För vuxna utlänningar som inte berörs av några karenstider för förvärv av svenskt medborgarskap anser utredningen emellertid att risken för sådana effekter bör vara mer begränsad.

Enskildas etablering i Sverige

När det gäller enskildas möjligheter att etablera sig i Sverige bör det noteras att det sedan lång tid tillbaka förhåller sig på det sättet att det generellt tar lång tid för nyanlända att etablera sig i Sverige och skaffa egna inkomster. Vid införandet av en permanent ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd för skyddsbehövande m.fl. gjordes bedömningen att det antal utlänningar som vid första möjliga tid-

¹¹ Se bl.a. Smer 2020:6 *Vård av personer utan permanent uppehållstillstånd. Etiska aspekter på behandling som kräver eftervård.*

¹² Se bl.a. prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 13, s. 20 f.

¹³ Jfr SOU 2020:54 s. 422 ff.

punkt uppfyller kravet på egen försörjning för permanent uppehållstillstånd får antas vara förhållandevis få¹⁴. För de utlänningar som enligt gällande rätt behöver uppfylla detta krav för permanent uppehållstillstånd bör konsekvensen av utmönstringen därmed inte vara lika betydande som för de som för närvarande beviljas permanent uppehållstillstånd vid det första beslutstillfället, bl.a. kvotflyktingar.

Genom att möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd tas bort för flera grupper försvinner det nuvarande incitamentet att ordna med egen försörjning för att kunna beviljas permanent uppehållstillstånd¹⁵. Utvecklingen med att det tar lång tid för nyanlända att etablera sig i Sverige och skaffa egna inkomster har emellertid förelegat även under en tid då Sverige i förhållande till andra jämförbara länder haft ett mycket generöst regelverk för skyddsbehövande m.fl. Exempelvis har Sverige sedan lång tid tillbaka och fram till sommaren 2016, i motsats till de allra flesta medlemsstater i EU, som utgångspunkt beviljat permanent uppehållstillstånd för skyddsbehövande vid det första beslutstillfället. Vidare var Sverige under lång tid den enda medlemsstaten i EU som inte uppställde någon form av försörjningskrav som villkor för anhöriginvandring. I sammanhanget kan noteras att när Sverige införde ett sådant försörjningskrav under våren 2010 innehöll det så många undantag att det i praktiken utgjorde ett krav endast för vissa mindre grupper¹⁶.

Det är relativt oomtvistat att åren med generösa regler för skyddsbehövande m.fl. lett till en stor invandring som i kombination med bristande integration har bidragit till att Sverige står inför stora utmaningar med ett växande utanförskap. Utredningen har inte kunnat finna något underlag som på ett tillförlitligt sätt visar att nyanländas etablering i det svenska samhället försämrats ytterligare som en följd av införandet av en permanent ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd för skyddsbehövande m.fl.

I sammanhanget är det inte heller utan betydelse att det även fortsättningsvis kommer att finnas ett incitament för enskilda att ordna med egen försörjning, givet att det krav på egenförsörjning som lämnats av utredningen om skärpta krav för svenskt medborgarskap införs¹⁷. Att en prövning av det kravet kommer att aktualiseras betydligt senare än det nuvarande försörjningskravet för permanent

¹⁴ Jfr SOU 2020:54 s. 391 f.

¹⁵ Se 5 kap. 7 § 1 utlänningslagen.

¹⁶ Jfr bl.a. prop. 2009/10:77 s. 17–26.

¹⁷ Se SOU 2025:1, kap. 10.

uppehållstillstånd kan i och för sig utgöra en viss risk för försenad etablering i enskilda fall. Den borttagna möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd för vissa grupper bedöms emellertid inte i sig utgöra något generellt hinder mot enskildas möjligheter att etablera sig i Sverige. Det bör också framhållas att det övergripande syftet med utredningens uppdrag är att antalet asylsökande som söker sig till Sverige och som beviljas uppehållstillstånd ska minska. Utgångspunkten enligt regeringens direktiv är att skydd för den som flyr en konflikt eller kris ska erbjudas tillfälligt och därefter leda till förvärv av svenskt medborgarskap, återvändande eller återvandring.

Av Migrationsverkets statistik framgår att antalet asylsökande till Sverige varit historiskt lågt under 2024¹⁸. Det finns inte några indikationer på att antalet asylansökningar kommer att öka under de kommande åren. Migrationsverkets bedömning är att 7 000 personer ansöker om asyl under 2025, vilket är en minskning med 2 500 personer jämfört med föregående prognos¹⁹. Samtidigt kan utvecklingen av antalet asylsökande komma att ändras snabbt utifrån olika händelser i vår omvärld. Det är därför svårt att avgöra i vilken mån utredningens förslag kommer att påverka antalet människor som söker asyl i Sverige. En rimlig slutsats är emellertid att Sverige bör betraktas som ett mindre attraktivt land för asylsökande i förhållande till om utredningens förslag inte genomförs. Utredningens förslag i förening med övriga skärpningar som regeringen arbetar med i syfte att begränsa antalet asylsökande till Sverige bör därför bidra till att antalet personer som ansöker om asyl här är fortsatt lågt, vilket i sig bör bidra till att skapa förutsättningar för ett bra mottagande och en fungerande integration för de individer som ges uppehållstillstånd i landet.

Enskildas möjlighet till anhöriginvandring begränsas i vissa avseenden

Utredningens förslag bedöms inte få någon större påverkan på anhöriginvandringen i första led, exempelvis när en anhörig vill återförenas med en familjemedlem som lever i Sverige på grund av ett skyddsbehov gentemot sitt hemland. En sådan individ med tidsbegränsat uppehållstillstånd kommer nämligen som utgångspunkt

¹⁸Av statistik från Migrationsverkets hemsida framgår att antalet inkomna asylansökningar (förstagångsansökningar) under 2024 uppgick till 9 645.

¹⁹Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognos, februari 2025 (dnr 1.3.3-2025-779).

även i fortsättningen att kunna utgöra anknytningsperson vid sådan familjeåterförening som avses i familjeåterföreningsdirektivet samt vid viss annan anhöriginvandring enligt utlänningslagens bestämmelser (se avsnitt 8.6.3 och 8.6.4). Enligt utredningens förslag ska det framöver, på samma sätt som i dag, ställas krav på att en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd för att kunna utgöra anknytningsperson. I normalfallet uppfylls detta krav när det gäller skyddsbehövande.

Även anhöriga till de grupper som omfattas av utredningens förslag kommer att vara hänvisade till tidsbegränsade uppehållstillstånd i den ordning som utredningen föreslår. En konsekvens av detta blir att sådana anhöriga som regel inte kommer att kunna utgöra anknytningsperson i ett senare led, dvs. om den anknytningsgrundade relationen upphör och den anhörige etablerar en relation med en utlänning som saknar uppehållstillstånd i Sverige. Enligt utredningens mening är detta emellertid en rimlig ordning eftersom den anhöriges vistelse i Sverige föranletts av familjerelationen till en utlänning i Sverige och inte till det egna behovet av internationellt skydd eller en stark anknytning till det svenska samhället eller liknande²⁰. En sådan anhörig, som saknar egna skyddsskäl och i ett senare led inleder en ny relation med en utlänning som saknar uppehållstillstånd i Sverige, bör som regel kunna upprätthålla den nya relationen i sitt och/eller i sin nya partners hemland. En sådan ordning står i överensstämmelse med regeringens övergripande syfte att Sverige ska ha en restriktiv migrationslagstiftning som inte går utöver EU:s rättsliga miniminivå.

I detta sammanhang kan noteras att utredningen har bedömt att utlänningslagens bestämmelser om anhörigas rätt att beviljas eget uppehållstillstånd, oberoende av anknytningspersonens tillstånd, inte behöver ändras för att stå i överensstämmelse med familjeåterföreningsdirektivet (se avsnitt 8.6.6). En person som beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd som anhörig har alltså efter fem år med sådant tillstånd möjlighet att få ett eget uppehållstillstånd som varaktigt bosatt i Sverige, om förutsättningarna för detta är uppfyllda. I det fallet kan den anhörige själv utgöra anknytningsperson i ett senare ärende om uppehållstillstånd. Ett upprätthållande av denna ordning

²⁰ Den anhörige beviljas uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 3 eller 3 a § utlänningslagen och har inte i sin tur rätt till familjeåterförening i enlighet med vad som avses i familjeåterföreningsdirektivet.

är i överensstämmelse med familjeåterföreningsdirektivet. Följaktligen bedömer utredningen att ett beslut om att neka uppehållstillstånd när personen i Sverige saknar rätt att utgöra anknytningsperson inte kan anses utgöra en otillåten inskränkning av rätten till familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen. Om det uppstår något oförutsett undantagsfall där det ändå anses strida mot ett svenskt konventionsåtagande att neka uppehållstillstånd i en sådan situation bör ventilationen i 5 kap. 3 a § tredje stycket 3 utlänningslagen kunna tillämpas²¹.

11.3.6 Ändringar i medborgarskapslagstiftningen

De ändringar som utredningen föreslår i lagen om svenskt medborgarskap sker som en följd av att möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd tas bort för vissa grupper. Utredningens förslag i denna del syftar till att göra det möjligt för personer ur berörda grupper att kunna beviljas svenskt medborgarskap även i en ordning där de saknar möjlighet att beviljas permanent uppehållstillstånd. Som utgångspunkt bedöms utredningens förslag i denna del inte ha någon större påverkan på de individer som berörs. Den som har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd under sådan tid att personen uppfyller de skärpta hemvistkrav som föreslås träda i kraft den 1 juni 2026²², bör som utgångspunkt också kunna anses uppfylla kravet på välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd. Det kan emellertid tänkas uppstå situationer där så inte är fallet. Det gäller t.ex. när den säkerhetsmässiga situationen i utlänningens hemland förbättras på ett sådant sätt att det tidigare skyddsbehovet upphör och den skyddsstatus som legat till grund för utlänningens tidsbegränsade uppehållstillstånd i Sverige återkallas. I sådana situationer innebär utredningens förslag en försämring för de individer som berörs, eftersom det sannolikt inte föreligger någon annan tillståndsgrund som gör att utlänningen bedöms ha välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd.

I vilken omfattning sådana situationer kan tänkas uppstå är beroende av den framtida utvecklingen i vår omvärld. Det går därför inte att göra någon tillförlitlig beräkning av hur många personer som kan antas påverkas av utredningens förslag. Däremot kan slut-

²¹ Jfr prop. 2004/05:170 s. 183 f.

²² SOU 2025:1.

satsen dras att samtliga individer med tidsbegränsat uppehållstillstånd som omfattas av utredningens förslag potentiellt sett riskerar att hamna i en situation där den föreliggande grunden för uppehållstillstånd faller bort och där det inte finns någon annan grund för att beviljas uppehållstillstånd. Om en sådan situation uppstår står det klart att det inte heller finns förutsättningar att förvärva svenskt medborgarskap.

11.3.7 Särskilt om konsekvenser för barn

Inledning

Artiklarna 1–42 i barnkonventionen är sedan den 1 januari 2020 svensk lag. Enligt konventionen ska konsekvenserna för barn redovisas när det gäller alla åtgärder som påverkar barn och vid alla åtgärder ska även i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Att beakta och säkerställa barnets rättigheter handlar främst om att vid olika åtgärder göra en intresseavvägning mellan dels barnets bästa, dels motstående intressen, t.ex. statens intresse av en reglerad invandring. En portalbestämmelse om barnets bästa finns även i 1 kap. 10 § utlänningslagen. Barnets bästa är dock bara ett av flera relevanta och nödvändiga intressen att ta hänsyn till. Det kan konstateras att utredningens förslag, i den mån de berör barn, innebär vissa generella försämringar ur ett barnrättsperspektiv. Det innebär emellertid inte att förslagen i dessa delar står i strid med bestämmelserna i barnkonventionen. Som utredningen redovisat i det föregående och som även tas upp nedan bedöms samtliga förslag vara i överensstämmelse med såväl EU-rätten som Sveriges internationella åtaganden i övrigt, bl.a. barnkonventionen.

Anpassningar av nationell rätt till vissa rättsakter i EU:s migrations- och asylpakt

EU:s migrations- och asylpakt innehåller flertalet olika rättsakter och i flera av dessa finns det bestämmelser som innebär en särskilt förmånlig reglering för barn. Garantier för underåriga finns, såvitt här är intressant, bl.a. i artikel 23 i asyl- och migrationshanteringsförordningen, som innehåller bestämmelser om förfarandet för fast-

ställande av ansvarig medlemsstat. Vidare gäller särskilt förmånliga regler för underåriga när det gäller utrymmet för medlemsstaterna att tillämpa det påskyndade prövningsförfarandet och därmed förutsättningarna för att betrakta en ogrundad asylansökan som uppenbart ogrundad (se artikel 39.4 och 42.3 i asylprocedurförordningen). Därutöver finns särskilda regler för ensamkommande barn vid beslut om huruvida en asylansökan kan tas upp till prövning enligt artikel 38 i asylprocedurförordningen (jfr artikel 38.1 (a) och (b) samt 58.3 och 59.6 i förordningen).

I kapitel 5–7 finns utredningens förslag om anpassningar till vissa bestämmelser i asylprocedurförordningen respektive asyl- och migrationshanteringsförordningen. De föreslagna anpassningarna berör både vuxna och barn i den mån förordningarna medger det. I de fall barn ansöker om internationellt skydd tillsammans med en medföljande vuxen kommer således rätten till offentligt bekostat biträde hos Migrationsverket att begränsas till kostnadsfri rättslig rådgivning enligt asylprocedurförordningen, dvs. på motsvarande sätt som för vuxna. Detsamma gäller för ensamkommande barn, vars nuvarande rätt till offentligt biträde går utöver såväl nuvarande krav i det omarbetade asylprocedurdirektivet som kraven i asylprocedurförordningen. Det svenska systemet med gode män uppfyller det omarbetade asylprocedurdirektivets krav på företrädare för ensamkommande barn²³ och det finns inte några bestämmelser i asylprocedurförordningen som innebär en rätt till offentligt biträde för ensamkommande barn vid det administrativa förfarandet. Det uppstår inte heller ett behov av anpassningar av bestämmelserna om gode män som en följd av utredningens förslag. Frågan om det finns ett sådant behov med anledning av bl.a. 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).

Utredningens förslag innebär en tydlig skärpning av det nuvarande svenska regelverket och det gäller även för barn, vilket är i överensstämmelse med asylprocedurförordningens bestämmelser. Som redan anförts innehåller förordningarna vissa särskilda garantier för underåriga och det följer t.ex. av artikel 22 i asylprocedurförordningen att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid tillämpning av förordningens bestämmelser. Detsamma gäller vid tillämpning av svensk

²³ Se prop. 2016/17:17 s. 63.

utlänningsrätt. Till detta kommer att Migrationsverket har en omfattande utredningsskyldighet, särskilt i frågor som rör barn. Utredningen bedömer sammantaget att de föreslagna begränsningarna varken står i strid med barnkonventionens bestämmelser eller medför ett åsidosättande av barns rättssäkerhet. Avslutningsvis kan nämnas 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, som i den föreslagna ordningen tillhandahåller den kostnadsfria rättsliga rådgivning som barnet har rätt till i enlighet med direkt tillämpliga bestämmelser i EU:s migrations- och asylpakt.

Barns psykiska hälsa kan påverkas negativt av längre tidsbegränsade vistelser utan möjlighet att beviljas permanent uppehållstillstånd

Barn är enligt 5 kap. 8 § utlänningslagen undantagna från de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd. Enligt nu gällande ordning beviljas barn därför som regel permanent uppehållstillstånd efter tre år med tidsbegränsat uppehållstillstånd om tillståndsgrundern kvarstår. I samband med övergången till en permanent ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd för skyddsbehövande m.fl. uttryckte ett antal remissinstanser en oro för att denna ordning skulle innebära försämrad hälsa hos nyanlända, och då särskilt för barn²⁴. Ett antal rapporter behandlar hur den förändrade ordningen påverkar hälsan för barn och unga vuxna²⁵.

En konsekvens av förslaget om hur möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa grupper är att den trygghet som en rätt till permanent vistelse i Sverige innebär inte kan uppnås förrän vid förvärv av svenskt medborgarskap, dvs. efter en längre tids vistelse i Sverige. Enligt utredningens förslag krävs vidare att barnet ska ha välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd för att kunna förvärva svenskt medborgarskap. För de barn som berörs av utredningens förslag innebär de föreslagna ändringarna således sämre förutsebarhet och trygghet jämfört med nuvarande regler. Detta kan medföra en ökad risk för negativa hälsoeffekter. En sådan risk kan framför allt antas föreligga i de fall barn

²⁴ Se prop. 2020/21:191 s. 150 ff.

²⁵ Se t.ex. *The impact of temporary residence permits on young refugees abilities to build a life in Sweden*, Lind, Hansen och Khoury, 2023.

vistas i Sverige under sina formativa år, dvs. under den tid då de kan antas utveckla starka band till landet det vistas i²⁶. Den beskrivna konsekvensen ska dock ställas i relation till att utredningens uppdrag är att ta ställning till *hur* möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd *ska* utmönstras för vissa utlänningar, vilket innefattar även barn. Utredningens förslag har utformats på ett sätt som innebär att detta uppdrag fullgörs samtidigt som Sveriges internationella förpliktelser beaktas. Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för barn som motiverar att de utformas på annat sätt.

11.4 Konsekvenser för staten

Bedömning: Förslagen bedöms sammantaget medföra lägre kostnader för det allmänna. Det föreligger dock en rad osäkerhetsmoment som gör det svårt att uppskatta storleken på kostnadsminskningen.

Den största kostnadsbesparingen innebär förslaget om att begränsa rätten till offentligt bekostat biträde i asylprocessen hos Migrationsverket. Även möjligheten att i vissa fall utesluta rätten till offentligt biträde i domstol kan antas leda till en kostnadsbesparing för det allmänna. Det är dock inte möjligt att beräkna storleken på denna kostnadsminskning eftersom det inte går att uppskatta i hur många överklagade asylärenden det kommer att finnas skäl att utesluta rätten till offentligt biträde. Detsamma gäller Migrationsverkets eventuellt minskade kostnader till följd av den föreslagna möjligheten att kunna avvisa asylansökningar i fler fall än i dag. Till detta kommer vissa kostnadsminskningar för Migrationsverket och domstolarna som en konsekvens av att möjligheten att ansöka om permanent uppehållstillstånd försvinner för vissa grupper. Detta eftersom förslaget innebär färre prövningar av de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd och därmed ett minskat antal mål i domstol som gäller målkategorin ”särskilda krav för permanent uppehållstillstånd”.

²⁶ Jfr t.ex. MIG 2018:16 och Europadomstolens dom Osman mot Danmark (dom den 14 juni 2011 appl.nr 38058/09). I det senare fallet hade sökanden tillbringat sina formativa år av sin barndom och ungdom i Danmark, vilket i det fallet var från 7 till 15 år.

Samtidigt kan det antas uppstå merkostnader för Migrationsverket som en följd av ett ökat antal förlängningsärenden om uppehållstillstånd som en konsekvens av borttagandet av möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd för vissa grupper. Utifrån nuvarande omvärldsläge bör ett ökat antal förlängningsärenden däremot inte påverka migrationsdomstolarnas verksamhet.

Vidare kan borttagandet av möjligheten att företrädas av ett offentligt biträde i samtliga skeden av asylprocessen hos Migrationsverket antas leda till att vissa mål och ärenden blir mer resurskrävande och det utgör även en viss risk för ett ökat antal återförvisningar från domstol. Den eventuella kostnadsökningen i dessa avseenden är emellertid inte möjlig att uppskatta.

De föreslagna följdändringarna på medborgarskapsområdet och i annan lagstiftning bedöms inte medföra några ökade kostnader för det allmänna.

Sammanfattningsvis kan konstateras att utredningens förslag i vissa avseenden kan antas medföra såväl kostnadsminskningar som kostnadsökningar för det allmänna. Som har konstaterats är det svårt att uppskatta storleken på framför allt de kostnadsökningar som utredningens förslag kan antas medföra. Med hänsyn till att Migrationsverkets kostnader för offentliga biträden bör minska avsevärt som en följd av utredningens förslag bedömer utredningen emellertid att förslagen sammantaget bör leda till en inte obetydlig kostnadsminskning för det allmänna. Utifrån de osäkerhetsfaktorer som redovisats ovan går det emellertid inte att göra någon tillförlitlig beräkning av storleken på kostnadsminskningen.

11.4.1 Inledning

I det följande redovisas utredningens överväganden i fråga om vilka ekonomiska konsekvenser och andra konsekvenser som kan förväntas uppstå för det allmänna med anledning av utredningens förslag. Utredningens förslag om anpassningar till vissa rättsakter i EU:s migrations- och asylpakt utgör endast mindre anpassningar till en ny ordning för hantering av asylsökande som kommer att vara tillämplig och innebära tydliga konsekvenser för medlemsstaterna oavsett genomförandet av utredningens förslag. Exempelvis innehåller pikten direkt

tillämpliga bestämmelser som i förhållande till nuvarande svenska bestämmelser tydliggör sökandens ansvar att samarbeta med beslutsmyndigheten och att i ett tidigt skede av asylprocessen redogöra för samtliga faktorer som är av betydelse för behovet av internationellt skydd samt de eventuella bevis som åberopas till stöd för detta. Sökandens underlåtenhet att fullgöra vissa skyldigheter i ett eller flera av dessa avseenden kan påverka dennes möjligheter att få bifall till sin ansökan. Pakten innehåller också direkt tillämpliga bestämmelser som innebär att asylutredningen ska dokumenteras genom en ljudupptagning som tillförs sökandens akt samt att innehållet i upptagningen ska tillmätas störst betydelse vid eventuella tveksamheter. Vidare innehåller paktens direkt tillämpliga bestämmelser som innebär en påskyndad hantering av asylansökningar i vissa fall och som i förhållande till dagens svenska regler begränsar rätten att stanna kvar på medlemsstaternas territorium vid ett eventuellt överklagandeförfarande.

I denna utredning föreslås vissa anpassningar till paktens bestämmelser på tre olika områden. I vilken utsträckning paktens sammantagna bestämmelser kommer att påverka antalet överklagandeprocesser, Migrationsverkets och domstolarnas handläggningstider och därmed kostnaderna för asylprövningen och mottagandet av asylsökande går naturligtvis inte att uppskatta inom ramen för denna utredning. Detsamma gäller i vilken utsträckning mål framöver kommer att återförvisas till Migrationsverket när nya asylskäl åberopas först i domstol, något som i dag innebär merkostnader för det allmänna.

11.4.2 Migrationsverkets verksamhet

Avvisning av ansökningar och uppenbart ogrundade ansökningar

Utredningens förslag om att en asylansökan ska kunna avvisas i fler fall än i dag, liksom möjligheten för Migrationsverket att förklara en ogrundad asylansökan som uppenbart ogrundad i vissa fall, bedöms inte medföra några ökade kostnader för myndigheten. Även om grunderna för prövningen utvidgas något är det fråga om prövningar som redan i dag förekommer hos Migrationsverket och som det finns upparbetade rutiner för att hantera. De anpassningar av verksamheten som Migrationsverket kan behöva vidta i detta avseende bedöms därför kunna hanteras inom ramen för befintliga re-

surser. Att asylansökningar kommer att kunna avvisas i fler fall än i dag bör i sig leda till lägre kostnader för det allmänna. Detta genom att såväl kostnaderna för asylprövningen liksom mottagningskostnaderna blir lägre i de fall Migrationsverket har grund för att avvisa en asylansökan och kan verkställa ett avlägsnandebeslut som en följd av avvisningsbeslutet. Det är emellertid inte möjligt att uppskatta i hur många fall de nya avvisningsgrunderna kan komma aktualiseras. Det går därmed inte heller att göra någon beräkning av statens kostnadsbesparing i denna del. Det kan dock konstateras att de allra flesta asylansökningar inte avvisas samt att de nya avvisningsgrunderna rör relativt ovanliga situationer. Den eventuella kostnadsbesparingen för staten som en följd av utredningens förslag bör därför vara begränsad.

Offentligt biträde

De föreslagna begränsningarna av möjligheten att få kostnadsfritt rättsligt biträde i asylärenden medför i sig sänkta biträdeskostnader för Migrationsverket. Utgångspunkten enligt gällande rätt är att en asylsökande förordnas ett offentligt biträde hos Migrationsverket. Den tillkommande prövning som utredningens förslag innebär, dvs. frågan om det finns grund för att utesluta rätten till kostnadsfri rättslig rådgivning, kan antas medföra visst merarbete för Migrationsverket. Bedömningsgrunderna avser dock till stor del relativt lätt objektivt konstaterbara förhållanden. Konsekvenserna för Migrationsverket i denna del bör därför vara begränsade. Detsamma gäller i fråga om den tillkommande prövningen av rätten till ersättning för utförd rättslig rådgivning som utredningens förslag innebär. Migrationsverket gör i dag en bedömning av om inkomna kostnadsanspråk är skäligen. Den prövningen försvinner i och med utredningens förslag och ersätts alltså av en betydligt enklare prövning, som i förekommande fall är begränsad till frågan om det offentliga biträdet har rätt till sammanlagt högst två timmars ersättning. Den sammantagna effekten för Migrationsverkets verksamhet i denna del bör därför vara att myndigheten framöver kommer att behöva lägga mindre resurser på att granska och bedöma inkomna kostnadsanspråk i asylärenden.

När det gäller kostnadsbesparingen för det allmänna som en följd av utredningens förslag om att begränsa det offentliga biträdet uppdrag hos Migrationsverket konstaterar utredningen att Migrations-

verkets kostnader för offentliga biträden i asylärenden (inklusive förlängningsansökningar avseende skyddsbehövande) under 2024 uppgick till drygt 174 miljoner kronor²⁷. Migrationsverket har meddelat att myndigheten inte har några uppgifter som visar hur stor del av beloppet som belöper på asylansökningar respektive förlängningsansökningar om uppehållstillstånd avseende skyddsbehövande. I ärenden som rör förlängningsansökningar förordnas offentligt biträde dock i princip bara när sökanden riskerar att utvisas från landet. Enligt uppgift från Migrationsverket förordnades ett offentligt biträde i ca tre procent av alla förlängningsansökningar under 2024, vilket innebär att den ovan nämnda kostnadsposten avseende offentliga biträden i asylmål för 2024 i huvudsak avser asylansökningar.

För 2025 är Migrationsverkets prognos att ca 7 000 personer ansöker om asyl i Sverige och att myndigheten avgör lika många ärenden asylärenden. Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognos i februari 2025 utgår ifrån ett huvudscenario där massflyktsdirektivet²⁸ inte förlängs efter att det upphör att gälla efter den 4 mars 2026, men prognosen innehåller också ett alternativt scenario som utgår från myndighetens behov om massflyktsalternativet förlängs till den 4 mars 2027. Enligt utredningen går det inte utifrån dagens omvärldsläge att göra någon bedömning av vad som kommer att ske om EU:s massflyktsdirektiv upphör att gälla efter den 4 mars 2026 och i vilken utsträckning det då kommer att tillkomma ukrainska medborgare i den konventionella asylprocessen. För att kunna åstadkomma en rimlig uppskattning av kostnadskonsekvenserna av utredningens förslag är det därför mest rimligt att beräkna de ekonomiska konsekvenserna utifrån den prognos som redovisas i det alternativa scenariot i Migrationsverkets prognos, dvs. utan hänsyn till de individer som omfattas av EU:s massflyktsdirektiv. Utredningens uppskattning kommer därför att utgå ifrån antagandet att Migrationsverket efter förslagets ikraftträdande årligen kommer att avgöra ca 7 000 asylärenden.

Enligt utredningens förslag kommer den rättsliga rådgivningen i ett asylärende enligt asylprocedurförordningen att uppgå till sammanlagt högst två timmar, medan motsvarande rådgivning i ett ärende om att fastställa ansvarig medlemsstat enligt asyl- och migrations-

²⁷ Uppgift från Migrationsverket den 24 februari 2025.

²⁸ Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

hanteringsförrordningen kommer att uppgå till sammanlagt högst en timme.

Vid en generös uppskattning utifrån enskildas perspektiv gör utredningen antagandet att den genomsnittliga rådgivningen hos Migrationsverket i ett konventionellt asylärende kommer att uppgå till 1,5 timme medan den genomsnittliga rådgivningen hos Migrationsverket i ett ärende om att fastställa ansvarig medlemsstat kommer att uppgå till en timme. Under 2024 fattade Migrationsverket ca 790 beslut om överföring enligt Dublinförrordningen. Om det uppskattas att Migrationsverket efter förslagets ikraftträdande årligen avgör ca 7 000 asylärenden, varav ca 800 utgör ärenden om att fastställa ansvarig medlemsstat, kan den sammantagna rättsliga rådgivningen beräknas uppgå till ca 10 100 timmar (6 200 asylärenden \times 1,5 timmes rättslig rådgivning + 800 ärenden om att fastställa ansvarig medlemsstat \times 1 timmes rättslig rådgivning). För att uppnå en rättvisande uppskattning av statens kostnadsbesparing bör 2024 års timkostnadsnorm för offentliga biträden användas, eftersom Migrationsverkets uppgifter om myndighetens kostnader för offentliga biträden avser 2024. Timkostnadsnormen för offentliga biträden under 2024 uppgick till 1 531 kronor per timme exklusive mervärdesskatt för biträde med F-skatt.

Utifrån antagandet att den föreslagna rättsliga rådgivningen årligen kommer att uppgå till sammanlagt ca 10 100 timmar kan Migrationsverkets årliga kostnader för offentliga biträden i asylärenden (asylansökningar) enligt utredningens förslag, utifrån 2024 års kostnadsuppgifter, uppskattas till ca 15,5 miljoner kronor (10 100 rådgivningstimmar \times 1 531 kronor). Till detta kommer naturligtvis kostnader för tolk, tidsspillan och utlägg. Det finns dock inte något underlag som gör det möjligt att uppskatta hur stora dessa kostnaderposter är i dag eller vad de kan tänkas bli vid tillämpning av de regler som utredningens förslag innebär. För beräkningen av kostnaderna för tidsspillan och utlägg med utredningens förslag är det t.ex. helt avgörande i vilken omfattning biträdena väljer att tillhandahålla den rättsliga rådgivningen digitalt eller genom ett personligt möte med klienten. Det går därför inte att bedöma storleken på den kostnadsbesparing som utredningens förslag innebär. Uppskattningarna ovan visar åtminstone att förslaget om att begränsa rätten till offentligt biträde i sig bör innebära en betydande årlig kostnadsbesparing för Migrationsverket. Vid en försiktig uppskattning utifrån ovanstående

förutsättningar, med beaktande av 2024 års kostnader för offentliga biträden och ett lägre antal avgjorda asylärenden för kommande år, bör den årliga kostnadsminskningen uppgå till i vart fall 100 miljoner kronor. Som redovisats ovan bygger denna uppskattning emellertid på en rad osäkra faktorer och därutöver bör Migrationsverkets budget för kommande år, som en följd av det lägre antalet asylsökande, innehålla en lägre kostnadspost för offentliga biträden jämfört med vad som var fallet för 2024.

Mot den förmodade kostnadsbesparingen ovan ska vägas att den föreslagna ordningen innebär att asylsökande inte kommer att företrädas av ett offentligt biträde under asylutredningen eller vid andra skeden under asylprocessen hos Migrationsverket. Därmed kommer sökandena inte heller att ges stöd med utarbetandet av inlagor eller liknande till Migrationsverket (se avsnitt 7.6.3). Det innebär att Migrationsverket inte längre kommer att få det stöd som myndigheten i dag kan få från ett biträde när det gäller att t.ex. bringa klarhet i de frågor som är av betydelse för ärendets utgång eller att vidta vissa utredningsåtgärder för klientens räkning. Det kan därför antas att utredningens förslag får till följd att Migrationsverket i vissa ärenden kan komma att behöva lägga mer resurser på ärendet för att säkerställa att utredningsskyldigheten uppfylls och för att motverka en ökning av antalet återförvisade mål från domstol.

Det finns dock inte något underlag som gör det möjligt att uppskatta i hur många ärenden ett biträde i dag bidrar till att begränsa de resurser som Migrationsverket lägger på ett asylärende och i vilken mån utredningens förslag kommer att medföra en utökad resursåtgång för Migrationsverket i detta avseende. Däremot är det rimligt att anta att framför allt de mer komplicerade asylmålen i vissa fall kan komma att bli mer resurskrävande. Detta bör i någon mån påverka storleken på den kostnadsbesparing som kan tänkas uppnås genom utredningens förslag om att ett offentligt biträde framöver endast ska ge sådan kostnadsfri rättslig rådgivning som följer av EU-rätten.

Av uppgifter från Migrationsverket framgår att den genomsnittliga kostnaden för att avgöra ett asylärende under 2024 uppgick till ca 17 300 kr, exklusive kostnader för offentligt biträde. Vid ett rent hypotetiskt antagande att Migrationsverkets kostnader för att avgöra ett asylärende ökar med i genomsnitt 10 procent som en följd av utredningens förslag skulle det, utifrån 2024 års kostnadsläge, inne-

bära en kostnadsökning för själva asylprövningen hos verket om ca 1 730 kronor per ärende (17 300 kronor \times 10 procent). I ett eventuellt scenario där Migrationsverket under ett år avgör ca 7 000 asylärenden skulle det innebära en kostnadsökning för myndigheten om drygt 12,1 miljoner kronor (7 000 \times 1 730 kronor).

Till detta kommer ökade mottagningskostnader vid eventuellt förlängda handläggningstider som ett resultat av utredningens förslag. Av Migrationsverkets årsredovisning för 2024 framgår att kostnaden för mottagandet av asylsökande under 2024 uppgick till i genomsnitt 354 kronor per individ och dag. För varje asylärende där handläggningstiden eventuellt förlängs med en månad kommer det således, utifrån 2024 års mottagningskostnader, att innebära en tillkommande mottagningskostnad för Migrationsverket om ca 10 620 kronor (30 dagar \times 354 kronor). Vid ett rent hypotetiskt antagande om att utredningens förslag innebär att 10 procent av asylärendena får en förlängd handläggningstid om en månad skulle detta innebära tillkommande mottagningskostnader för det allmänna om drygt 7,4 miljoner kronor ($[7\ 000 \times 10 \text{ procent}] \times 10\ 620 \text{ kronor}$).

Det finns dock som sagt inget underlag som gör det möjligt att bedöma i vilken omfattning utredningens förslag kommer att medföra ett eventuellt ökat resursutnyttjande hos Migrationsverket eller längre handläggningstider i asylprövningen. Genom de kostnads- mässiga exemplen ovan ges alltså endast en fingervisning om vilka kostnads- mässiga ökningarna det skulle kunna bli fråga om i asylprövningen och mottagandet, utifrån vissa rent hypotetiska exempel.

Gällande rätt ger inte något större utrymme att förordna offentliga biträden i mål och ärenden om att fastställa ansvarig medlemsstat enligt den omarbetade Dublinförordningen²⁹. I asyl- och migrations- hanteringsförordningen föreskrivs emellertid en rätt till kostnadsfri rättslig rådgivning i förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat. Utredningen föreslår att denna rätt ska tillgodoses genom att rådgivningen tillhandahålls genom ett offentligt biträde. Detta förslag medför ökade kostnader för Migrationsverket och dessa har inkluderats i de beräkningsmässiga exemplen ovan. I allt väsentligt är de tillkommande kostnaderna emellertid inte en konsekvens av utredningens förslag, utan av den på unionsnivå nyinstituerade rätten till kostnads-

²⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning).

fri rättslig rådgivning i förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat. Utifrån att rätten till kostnadsfri rättslig rådgivning hade medfört tillkommande kostnader även utan utredningens förslag, får de tillkommande ekonomiska konsekvenserna för Migrationsverket som en direkt följd av att utredningens förslag antas vara begränsade. Någon tillförlitlig uppskattning i fråga om merkostnaden i denna del låter sig dock inte göras.

Utmönstring av permanent uppehållstillstånd för vissa grupper

I Sverige finns det ett stort antal personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd som berörs av utredningens förslag. Av Migrationsverkets statistik per den 4 februari 2025 finns det i gruppen med tidsbegränsade uppehållstillstånd ca 31 000 personer som är flyktingar eller alternativt skyddsbehövande enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen (varav ca 15 500 är kvinnor), ca 2 000 personer som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen (varav ca 890 är kvinnor) och ca 1 000 personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen (varav ca 480 är kvinnor). Det finns också ca 7 200 anhöriga till personer med tidsbegränsat uppehållstillstånd som skyddsbehövande (varav ca 4 300 är kvinnor). Utöver detta berörs de utlänningar som framöver beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd på någon av ovan nämnda grunder liksom kvotflyktingar och personer som beviljas ställning som varaktigt bosatta i Sverige.

När det gäller antalet personer som kan förväntas beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande under de kommande åren är Migrationsverkets planeringsantagande, utifrån myndighetens verksamhets- och utgiftsprognos för februari 2025, att antalet asylsökande för 2025 förväntas uppgå till 7 000 personer. Enligt Migrationsverket alternativa scenario för 2026, som utredningen beaktat vid sina beräkningar ovan, förväntas antalet asylsökande bli ungefär detsamma som för 2025³⁰. Antalet asylsökande förväntas därefter minska något under 2027 och 2028. Om det dock antas att antalet asylsökande efter förslagens ikraft-

³⁰ Av enkelhetsskäl väljer utredningen att inte beakta de eventuellt tillkommande ukrainska medborgare som kan tillkomma om EU:s massflyktsdirektiv upphör att gälla efter den 4 mars 2026.

trädande uppgår till ungefär samma antal per år som under 2025 och bifallsfrekvensen är ca 25 procent kommer uppskattningsvis ytterligare 1 750 skyddsbehövande årligen att beröras av utredningens förslag ($7\,000 \times 25$ procent). När det gäller antalet kvotflyktingar som kommer att beröras av förslaget är prognosen mer osäker. Den svenska flyktingkvoten har sedan 2018 omfattat 5 000 individer per år men inför 2023 års vidarebosättningsprogram sänktes uppdraget till 900 individer och regeringen har aviserat att denna årliga nivå kommer att kvarstå under hela mandatperioden. Någon uppskattning för tiden därefter är inte möjlig att göra.

Även när det gäller antalet varaktigt bosatta som berörs av förslaget är prognosen osäker. Under 2024 ansökte 810 personer om ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Enligt utredningens förslag ska en person som framöver beviljas denna status beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om fem år som efter ansökan ska förlängas när det löper ut. Eftersom detta innebär en försämring för enskilda – som i dag beviljas permanent uppehållstillstånd vid det första beslutstillfället – är det troligt att det kommer att ske en minskning av antalet sökande av denna status som en följd av utredningens förslag. Det är därför rimligt att anta att som mest ett par hundra individer årligen kommer att beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av status som varaktigt bosatt i Sverige.

Utifrån vad som anförts ovan finns det flera osäkerhetsmoment som gör det svårt att bedöma hur många personer som framöver kommer att påverkas av utredningens förslag om utmönstring av permanenta uppehållstillstånd. En sådan uppskattning är också vanskelig att göra utifrån att det är svårt att förutse vilka praktiska effekter omläggningen av asylpolitiken på unionsnivå kommer att medföra när de nya rättsakter som ingår i EU:s migrations- och asylpakt börjar att tillämpas under sommaren 2026. Det nya regelverket kommer att innebära en helt ny ordning för hur asylsökande tas emot och hanteras inom EU.

Utredningens förslag förväntas dock göra Sverige mindre attraktivt som mottagandeland vilket i sin tur förväntas bidra till att hålla nere antalet asylsökande på sikt. Därigenom bedöms utredningens förslag i någon mån bidra till en minskad arbetsbörda för Migrationsverket i asylprövningen och att antalet personer som är inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem för asylsökande minskar. En

minskning av antalet asylsökande och därmed antalet beviljade uppehållstillstånd leder också till lägre anhöriginvandring.

Samtidigt kommer den borttagna möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd för vissa grupper i sig att leda till att antalet förlängningsärenden hos Migrationsverket ökar i takt med att skyddsbehövande och andra grupper som omfattas av utredningens förslag beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd i Sverige. Till detta kommer anhöriga till dessa grupper. Antalet beviljade uppehållstillstånd på grund av anknytning (förstagångsbeslut) uppgick till ca 25 000 personer för 2023 och ca 24 500 personer för 2024. Antalet anhöriga till personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov har under dessa år i och för sig endast uppgått till ca 2 100 personer för 2023 och ca 2 900 personer för 2024. Till detta kommer anhöriga till övriga grupper som omfattas av utredningens förslag. Storleken på dessa grupper går inte att fastställa utifrån de statistikuppgifter som finns att tillgå.

Gruppen med tidsbegränsade uppehållstillstånd som omfattas av utredningens förslag påverkas härutöver av hur många personer som framöver kommer att beviljas svenskt medborgarskap respektive hur många som återvänder eller återvandrar till sina hemländer. Det måste även beaktas att förslagen på skärpta krav för förvärv av svenskt medborgarskap, bl.a. i fråga om hemvisttid, som lämnats i betänkandet SOU 2025:1 får antas medföra att antalet förlängningsärenden kommer att öka. Detta är emellertid inte en konsekvens av förslagen i denna utredning.

Under åren 2023–2024 uppgick antalet personer som beviljats svenskt medborgarskap till ca 67 800 personer för 2023 och ca 65 600 personer för 2024. Hur många som kan antas beviljas svenskt medborgarskap fram till att de föreslagna skärpta kraven för svenskt medborgarskap träder i kraft den 1 juni 2026 går inte att uppskatta. Regeringen gav nämligen i januari 2025 Migrationsverket i uppdrag att skyndsamt vidta ytterligare och kraftfulla åtgärder för att säkerställa att förfarandet och de krav som uppställs i regleringen av ärenden om medborgarskap upprätthålls. Vilken påverkan detta uppdrag får för handläggningstiderna och beviljandegraden i ärenden om svenskt medborgarskap är för närvarande, enligt Migrationsverket, inte möjligt att göra någon uppskattning av³¹.

³¹ Se Migrationsverkets Verksamhets- och utgiftsprognos Februari 2025.

Enligt Migrationsverkets årsredovisning för 2024 ökade återvändandet under året och uppgick till ca 8 300 personer för 2024. Vid sidan av skärpta krav för svenskt medborgarskap, bl.a. i form av förlängd hemvisttid, är regeringens ambition att öka incitamenten för återvandring. Regeringen arbetar med olika förslag för att åstadkomma detta. Det är därför rimligt att anta att färre individer i gruppen med tidsbegränsade uppehållstillstånd som omfattas av utredningens förslag kommer att beviljas svenskt medborgarskap framöver, medan fler individer kan förväntas återvända eller återvändra till sina hemländer. Det är emellertid osäkert i vilken utsträckning detta kommer att påverka storleken av gruppen med tidsbegränsade uppehållstillstånd som omfattas av förslaget att utmönstra möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd.

I takt med att färre individer förväntas söka asyl i Sverige kan det förvisso antas att gruppen som beviljas uppehållstillstånd på de grunder som omfattas av utredningens förslag kommer att vara mindre än grupperna som beviljas svenskt medborgarskap respektive återvänder eller återvänder till sina hemländer. Som redovisats ovan föreligger det emellertid en rad osäkerhetsmoment som gör det svårt att bedöma hur många personer i dessa grupper som kommer att omfattas av utredningens förslag om utmönstring av permanenta uppehållstillstånd.

Av försiktighets skull gör utredningen därför i stället antagandet att gruppen med tidsbegränsade uppehållstillstånd som omfattas av utredningens förslag kommer att öka något i takt med att människor söker och beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige. Det innebär att antalet förlängningsärenden att hantera för Migrationsverket bör öka något som en följd av utredningens förslag. Antalet förlängningstillfällen per individ kommer också att bli fler, även om det delvis är en följd av de skärpta kraven för svenskt medborgarskap³².

Det är utifrån de osäkerhetsfaktorer som redovisats ovan inte möjligt att göra någon tillförlitlig uppskattning av hur många ytterligare förlängningsärenden som Migrationsverket kan komma att behöva hantera årligen som en följd av utredningens förslag. Som ett rent hypotetiskt exempel kan dock nämnas att om utredningens förslag skulle innebära att Migrationsverket årligen får hantera ytterligare 5 000 förlängningsärenden kommer det utifrån 2024 års kostnadsnivå att medföra en årlig merkostnad för Migrationsverket om

³² Se SOU 2025:1.

drygt 48 miljoner kronor (5 000 ärenden \times 9 604 kronor, som utgjorde Migrationsverkets genomsnittliga kostnad för att avgöra ett förlängningsärende under 2024).

Det bör i detta sammanhang framhållas att det nuvarande systemet med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel för skyddsbehövande m.fl. har varit i bruk under en i sammanhanget kort tidsperiod, nämligen sedan sommaren 2016. Under denna tid har det inte skett några sådana säkerhetsmässiga förändringar i de länder varifrån de flesta asylsökande kommit att det lett till någon markant ökning av antalet återkallade skyddsstatusar. Vidare har Migrationsverket inte aktivt arbetat med frågan om återkallelse av uppehållstillstånd förrän regeringen gav myndigheten i uppdrag att prioritera frågan genom regleringsbrevet för 2023. Av Migrationsverkets årsredovisning för 2023 framgår att det i förhållande till 2022 i princip skett en fördubbling av antalet återkallade skyddsstatusar. Detta ändrar emellertid inte det förhållandet att de allra flesta som ansöker om förlängt uppehållstillstånd också beviljas det eftersom de vid prövningstillfället har en gällande skyddsstatus. Utifrån de omvärldsförutsättningar som råder i dag finns det inte heller något som pekar på att det inom överskådlig tid kommer att ske en utveckling med ett dramatiskt antal återkallade skyddsstatusar. För att en person ska upphöra att vara i behov av skydd krävs det enligt artikel 11 respektive artikel 16 i skyddsgrundsförordningen att de omständigheter som ledde till att en skyddsstatus beviljades inte längre föreligger alternativt, vilket enbart gäller alternativt skyddsbehövande, att de har ändrats i sådan grad att skydd inte längre behövs. Det ska vara fråga om förändringar av väsentlig och icke-tillfällig natur.

Utredningen noterar att en eventuell positiv utveckling i ett land varifrån många asylsökande kommit från, t.ex. Syrien, skulle kunna aktualisera ett stort antal mer eller mindre komplexa förlängningsärenden. Förutom att det skulle kunna aktualiseras fler beslut om återkallelse av skyddsstatus, skulle frågan om uppehållstillstånd på annan grund liksom frågan om utvisning kunna aktualiseras på ett annat sätt än i dag. En sådan utveckling kan i någon mån tänkas ske även utan ett förbättrat omvärldsläge, eftersom utmönstringen av möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd kommer att leda till att vissa grupper kommer att vistas i Sverige under lång tid med tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Därigenom kommer det också att kunna uppstå fler fall än i dag där den ursprungliga tillståndsgrundern faller bort eller där det tillkommer omständigheter som utgör hinder mot att bevilja ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd. Ett ökat antal förlängningsärenden i kombination med en ökad komplexitet i fler ärenden skulle kunna innebära ett ökat resursbehov för Migrationsverket. Det är emellertid inte inom ramen för denna utredning möjligt att uppskatta storleken på ett sådant potentiellt framtida behov. Mot ett ökat resursbehov för myndigheten i ett sådant scenario ska samtidigt beaktas att den enskilde, som en konsekvens av utredningens förslag, inte längre kommer att ha rätt till offentligt biträde i återkallandeärendet hos Migrationsverket, vilket i förhållande till dagens ordning kommer att utgöra en betydande kostnadsbesparing för det allmänna.

Vidare bör beaktas att utredningens förslag medför att prövningen av de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd enligt 5 kap. 7 § utlänningslagen inte längre kommer att aktualiseras för de grupper som berörs av utredningens förslag. Det innebär i sig att komplexiteten i många förlängningsärenden delvis kommer att minska. Vidare minskar Migrationsverkets arbetsbörda till följd av att det kommer att aktualiseras färre överklagandeprocesser när antalet ärenden som innehåller en prövning av de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd minskar.

Sammantaget kan utredningens förslag alltså innebära ett ökat antal förlängningsärenden hos Migrationsverket, vilket i så fall bör medföra ökade kostnader för myndigheten. Utifrån att den nuvarande handläggningen är relativt enkel och att beviljandegraden avseende förlängningsansökningar rörande skyddsbehövande hittills varit mycket hög bör den reella kostnadsökningen i ett sådant scenario dock vara begränsad. Vid en eventuell positiv säkerhetsmässig förändring i något av de länder varifrån många skyddsbehövande kommer kan kostnadsökningen emellertid komma att bli större. Vid en sådan utveckling kan noteras att ytterligare komplicerande prövningsmoment skulle kunna aktualiseras i vissa fall. Detta genom de utökade möjligheter att neka uppehållstillstånd vid brister i levnadssättet som utredningen om skärpta krav på hederligt levnadssätt och ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd kan förväntas föreslå. Utrymmet för att neka och återkalla uppehållstillstånd för skyddsbehövande på grund av brister i levnadssättet är emellertid mycket begränsat och det avgörs ytterst av bestämmelserna i asylprocedur-

förordningen. Ett genomförande av eventuella sådana förslag bör därför som utgångspunkt leda till ökad komplexitet i vissa förlängningsärenden endast i de fall en skyddsstatusförklaring återkallas.

Ändringar i medborgarskapslagstiftningen

Antalet ärenden om svenskt medborgarskap påverkas bl.a. av antalet uppehållstillstånd som beviljas asylsökande, anhöriginvandrare och de övriga grupper som berörs av förslaget om utmönstring av möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd. Utredningens förslag syftar till att antalet personer som beviljas uppehållstillstånd på dessa grunder ska minska. Om detta syfte uppnås kommer på sikt även antalet ärenden om svenskt medborgarskap att minska i förhållande till om utredningens förslag inte genomförs.

Som tidigare redogjorts för finns det en förhållandevis liten grupp utlänningar som med hänsyn till längre karenstider inte kommer att kunna förvärva svenskt medborgarskap förrän det förflutit en avsevärd tid. Antalet förlängningstillfällen hänförliga till sådana enskilda individer får emellertid antas vara förhållandevis få.

Genom att möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd tas bort för flera grupper kommer Migrationsverkets framtida prövning av medborgarskapsärenden för dessa grupper att innebära ett tillkommande prövningsmoment – nämligen om utlänningen bedöms ha välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd eller inte. Handläggningen i detta avseende gäller emellertid ett prövningsmoment som redan förekommer hos Migrationsverket och som verket har utarbetade rutiner för att hantera. Förvärv av svenskt medborgarskap kommer framöver att kunna aktualiseras först efter en längre tids vistelse i Sverige. Vid den tidpunkten torde det normalt sett stå klart huruvida personen har sådana välgrundade utsikter som avses eller inte. Det bör i sammanhanget även noteras att den förlängda hemvisttid som föreslås i SOU 2025:1 får antas medföra att fler personer i ärenden om svenskt medborgarskap kommer att ha beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Som redogjorts kommer sådana utlänningar normalt sett att ha välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd. Den tillkommande prövning som utredningens förslag innebär bedöms därför inte medföra något behov av ökade resurser för Migrationsverket.

11.4.3 Domstolarnas verksamhet

Avvisning av asylansökan och uppenbart ogrundade ansökningar

Utredningen föreslår att det införs bestämmelser i utlänningslagen som innebär att en asylansökan får nekas prövning i fler fall än i dag. Möjligheten att neka prövning på någon av de nya grunder som utredningens förslag innebär bedöms dock inte påverka det stora flertalet asylsökande och bedöms därför inte leda till någon ökning av antalet överklaganden. Beslut om nekad prövning kommer vidare att hanteras inom ramen för ett skyndsamt förfarande och rätten att stanna kvar på medlemsstaternas territorium kommer i huvudsak att avgöras genom direkt tillämpliga bestämmelser i asylprocedurförordningen (se artikel 68). I vissa fall kommer domstol däremot att behöva ta ställning till om sökanden bör tillåtas att stanna kvar på medlemsstaternas territorium i avvaktan på resultatet av överklagandet i enlighet med artikel 68.4. En sådan prövning kommer dock att ske relativt översiktligt som ett led i den inledande granskningen av målet och bör inte medföra något ökat resursbehov för domstolarna.

Som tidigare redovisats kommer bemyndigandet till Migrationsverket att förklara en ogrundad asylansökan som uppenbart ogrundad i vissa fall inte att påverka individens rätt att stanna kvar på medlemsstaternas territorium i avvaktan på resultatet av ett överklagande av Migrationsverkets beslut avseende asylansökan (se artikel 68.3 i asylprocedurförordningen). Inte heller i övrigt medför utredningens förslag i denna del några formella verkningar för den enskilde och kan således inte antas bidra till någon ökning av antalet överklaganden till domstol.

Offentligt biträde

De föreslagna begränsningarna av möjligheten att få kostnadsfritt rättsligt biträde i mål enligt asylprocedurförordningen bedöms medföra något minskade utgifter för såväl migrationsdomstolarna som Migrationsöverdomstolen. De minskade utgifterna får dock antas vara lägre för domstolarna än för Migrationsverket eftersom sökanden som regel kommer att ha rätt till ett offentligt biträde i domstol. Möjligheten att utesluta denna rätt kommer att träffa enbart

vissa specifika situationer och det är inte möjligt att bedöma i vilken utsträckning detta medför minskade kostnader för domstolarna.

Genom utredningens förslag kommer ett offentligt biträdes uppdrag i överklagandeprocessen initialt att vara begränsad till frågan om att överklaga Migrationsverkets beslut. Därefter ankommer det på domstolen att ta ställning till behovet av ett offentligt biträde i överklagandeprocessen, vilket i förhållande till dagens ordning kommer att innebära visst merarbete för domstolen. Domstolens beslut i detta avseende får inte överklagas särskilt. I sammanhanget bör beaktas att Migrationsverkets beslut att inte förordna ett offentligt biträde i ärenden enligt förordningarna inte kommer att vara överklagbart, vilket innebär att sådana ärenden inte kommer att bli föremål för domstolsprövning.

Att det offentliga biträdets uppdrag under Migrationsverkets handläggning av asylärendet är begränsat till sådan rättslig rådgivning som följer av asylprocedurförordningen medför som sagt att biträdet inte närvarar vid asylutredningen m.m. Det får därför anses vara naturligt att biträdet behöver lägga ned något mer tid än vad som är nödvändigt enligt nu gällande ordning för att upprätta ett överklagande. Att biträdet t.ex. behöver gå igenom asylutredningen mer noggrant samt upprätta en mer fördjupad kontakt med sökanden kommer därmed inte sällan att kunna innebära högre biträdeskostnader i migrationsdomstolarna. Hur stor kostnadsökningen kommer att bli är dock inte möjligt att uppskatta.

Asyl- och migrationshanteringsförordningen föreskriver en rätt till offentligt biträde när det gäller överklagande av överföringsbeslut enligt förordningen. Utredningen har i avsnitt 7.6.15 gjort bedömningen att sådana överklaganden som regel bör bedömas sakna rimliga utsikter till framgång och att det i många fall därför inte kommer att beviljas något offentligt biträde i denna måltyp. Utredningens förslag bör därför inte medföra några betydande konsekvenser för migrationsdomstolarna i förhållande till om förslaget inte genomförs. Med hänsyn till den utökade rätten till offentligt biträde kan det dock antas att det i fler fall än i dag kommer att framställas yrkanden om att ett offentligt biträde ska förordnas även vid överklagandeförfarandet. Den prövning som behöver företas i en sådan situation är dock av enkel beskaffenhet och kan inte antas medföra något merarbete av betydelse för migrationsdomstolarna.

När det gäller risken för ett ökat antal återförvisningar som en följd av förslaget om att asylsökande inte ska företrädas av ett offentligt biträde under alla skeden av asylprocessen hos Migrationsverket gör utredningen följande överväganden. Först kan noteras att det redan i dag, trots att asylsökande biträds av offentliga biträden hos Migrationsverket, förekommer att asylmål blir föremål för återförvisning av migrationsdomstolarna. Enligt utredningens mening kan frånvaron av ett biträde som bistår sökanden i alla skeden av asylprocessen hos Migrationsverket i och för sig utgöra en viss risk för ett ökat antal sådana återförvisningar. Migrationsverket har emellertid en lagstadgad utredningsskyldighet som det får förutsättas att myndigheten fullgör oberoende av om sökanden företräds av ett offentligt biträde eller inte. Det kan därför inte antas att myndighetens beslutsunderlag och utredningar generellt kommer att bli sämre som en följd av utredningens förslag. Det finns alltså inte någon grund för att påstå att det kommer att ske en dramatisk ökning av antalet återförvisade mål från domstol som en följd av utredningens förslag.

En annan sak är att Migrationsverket, vilket utredningen har beaktat i det föregående, kan antas komma att behöva lägga mer resurser på handläggningen av vissa asylärenden för att även fortsatt kunna fullgöra sin utredningsskyldighet. Motsvarande kan antas gälla för domstolarna, eftersom det kan tänkas framställas fler nya yrkanden i domstol som en konsekvens av att sökanden biträds av ett offentligt biträde först i en eventuell domstolsprocess. Det bör i detta sammanhang noteras att det genom direkt tillämpliga bestämmelser i EU:s migrations- och asylpakt kommer att ställas högre krav på asylsökande när det gäller att samarbeta med beslutsmyndigheten och i ett tidigt skede av processen lägga fram alla faktorer som de har tillgång till för att underbygga ansökan om internationellt skydd (se avsnitt 7.6.3). Som utredningen redovisat i avsnitt 11.4.1. innehåller paktens också direkt tillämpliga bestämmelser som innebär att asylutredningen ska dokumenteras genom en ljudupptagning som tillförs sökandens akt samt att innehållet i upptagningen ska tillmätas störst betydelse vid eventuella tveksamheter. Detta är faktorer som enligt utredningens mening bör motverka en utveckling med mer resurskrävande mål i domstol och en ökning av antalet återförvisningar.

Även om det naturligtvis inte kan uteslutas att antalet återförvisade mål ändå kan komma att öka något som en konsekvens av utredningens förslag går det inte att bedöma huruvida det faktiskt

kommer att ske någon ökning i detta avseende. Av förklarliga skäl går det nämligen inte att uppskatta i vilken utsträckning domstolarna, i den nya ordningen för att bedöma asylansökningar, kommer att bedöma att det finns sådana brister i Migrationsverkets handläggning att det av det skälet finns anledning att återförvisa mål samt i vilken utsträckning det i så fall beror att sökanden inte företrätts av ett offentligt biträde hos Migrationsverket.

Sammantaget bedömer utredningen att den föreslagna ordningen gällande offentliga biträden visserligen kommer att påverka migrationsdomstolarna, men att det inte går att dra slutsatsen att det är fråga om några mer omfattande konsekvenser som inte ryms inom domstolarnas anslag.

För Migrationsöverdomstolen bedöms förslagen om en förändrad hantering av offentliga biträden inte medföra några egentliga konsekvenser. Med hänsyn till att rätten till offentligt biträde kommer att uteslutas i fler fall än i dag kan det dock antas att Migrationsöverdomstolens utgifter för offentliga biträden minskar i någon mån.

Utmönstring av permanent uppehållstillstånd för vissa grupper

Ett eventuellt ökat antal förlängningsärenden hos Migrationsverket bör under rådande omständigheter inte leda till en tydligt ökad måltillströmning för migrationsdomstolarna. Detta eftersom i stort sett alla förlängningsansökningar beviljas. Det ligger naturligtvis ett visst mått av osäkerhet i detta antagande eftersom den allmänna situationen i sökandenas hemländer är av stor betydelse för vilken prövning som aktualiseras i förlängningsärendena. I enlighet med vad som redovisats i det föregående skulle en förbättrad säkerhetsituation i ett eller flera länder kunna leda till fler komplicerade ärenden. Det skulle i sin tur också kunna leda till flera avslagsbeslut och utvisningar, vilket genererar fler överklaganden. Utifrån det omvärldsläge som råder i dag är en sådan utveckling dock inte sannolik inom en snar framtid. Följaktligen är det osannolikt att utredningens förslag på kort sikt kommer att leda till en ökad måltillströmning för migrationsdomstolarna.

Mer säkert är att förslaget om att utmönstra möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd för vissa grupper kommer att innebära en minskning av antalet överklagade beslut om avslag på

en ansökan om permanent uppehållstillstånd. Ett sådant beslut får överklagas till en migrationsdomstol om ansökan avslås för att de särskilda kraven i 5 kap. 7 § inte är uppfyllda (14 kap. 3 a § utlänningslagen). Enligt statistik från Domstolsverket kom det under 2022 och 2023 in drygt 1 200 respektive 1 400 mål till migrationsdomstolarna som gällde måltyp ”6116 – särskilda krav för permanent uppehållstillstånd”. Under 2024 kom det in 2 371 sådana mål. Det har alltså skett en betydande ökning av antalet mål om särskilda krav för permanent uppehållstillstånd sedan bestämmelsen i 14 kap. 3 a § utlänningslagen trädde i kraft den 20 juli 2021. Det är rimligt att anta att den ökningen fortsätter i takt med att ytterligare personer med tidsbegränsat uppehållstillstånd vistas i landet under sådan tid att de kan ansöka om permanent uppehållstillstånd. En inte obetydlig andel av den aktuella målkategorin kan antas röra individer som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov, synnerligen ömmande omständigheter, verkställighetshinder eller som anhörig till sådana individer.

Genom att möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd utmönstras för dessa grupper kommer antalet mål om särskilda krav för permanent uppehållstillstånd därmed att bli betydligt färre än om utredningens förslag inte genomförs. Vid en beräkning av kostnadseffekterna för staten som en följd av detta bör dock viss försiktighet iakttas med anledning av den osäkerhet som finns beträffande effekterna av utredningens förslag när det gäller Migrationsverkets hantering av förlängningsansökningar. Utredningen utgår därför ifrån att antalet mål till migrationsdomstolarna kan antas minska med 1 200 mål per år som en följd av utredningens förslag om utmönstring av permanent uppehållstillstånd för vissa grupper. Av Domstolsverkets årsredovisning för 2024 framgår att styckkostnaden för ett genomsnittligt migrationsmål som inte var ett avlägsnandemål under 2024 uppgick till 6 731 kronor. Vid en försiktig beräkning med en styckkostnad om 6 500 kronor per mål innebär utredningens förslag en uppskattad årlig kostnadsminskning för migrationsdomstolarna om i vart fall 7,8 miljoner kronor ($1\,200 \text{ mål} \times 6\,500 \text{ kronor}$).

Färre antal mål till migrationsdomstolarna innebär i sin tur färre överklaganden till Migrationsöverdomstolen. Den genomsnittliga överklagandefrekvensen av migrationsmål till Migrationsöverdomstolen var 22 procent under 2024 och styckkostnaden för ett genomsnittligt migrationsmål som inte var ett avlägsnandemål uppgick för

Migrationsöverdomstolen till 7 545 kronor under 2024. Vid Migrationsöverdomstolen kräver i princip samtliga måltyper prövningstillstånd för att tas upp till prövning. Här aktualiseras alltså inte någon större grad av försiktighet vid uppskattning av kostnaden för att avgöra ett mål av förevarande slag. Vid en beräkning med en styckkostnad om 7 500 kronor innebär utredningens förslag en uppskattad årlig kostnadsminskning för Migrationsöverdomstolen om knappt två miljoner kronor ($[1\,200 \text{ mål} \times 22 \text{ procent}] \times 7\,500 \text{ kronor}$). Den sammanlagda kostnadsminskningen för domstolarna kan alltså vid en försiktig uppskattning beräknas uppgå till i vart fall knappt tio miljoner kronor. Som redovisats ovan bygger denna slutsats på en rad osäkra faktorer för staten som helhet. En framtida förbättrad säkerhetssituation i något av de länder varifrån många skyddsbehövande kommer kan som sagt innebära färre beviljade uppehållstillstånd och därmed ökade kostnader för Migrationsverket när det gäller hanteringen av de förlängningsärenden som uppstår till följd av utredningens förslag. Givet den säkerhetssituation som har gällt i de vanligaste ursprungsländerna under flera år är det dock sannolikt att utredningens förslag på kort sikt kan innebära en viss kostnadsminskning för domstolarna som en följd av en förväntad minskning av antalet mål av måltyp ”6116 – särskilda krav för permanent uppehållstillstånd”.

Ändringar i medborgarskapslagstiftningen

Med hänsyn till att Migrationsverkets inflöde av ärenden om svenskt medborgarskap förväntas minska bör även antalet mål om svenskt medborgarskap minska för migrationsdomstolarna samt Migrationsöverdomstolen. Det bör även noteras att prövningen i anmälningsärenden numera ska utgå från förhållandena vid tidpunkten för beslutet. Detta kan till följd av utredningens förslag om att utmönstra möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd för vissa grupper leda till utökade handläggningsåtgärder i vissa ärenden om svenskt medborgarskap. Genom den föreslagna utmönstringen kommer domstolarna i vissa fall nämligen att behöva genomföra en prövning av om utlänningen har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd eller inte. En sådan prövning får som utgångspunkt antas medföra att handläggningen i sådana ärenden kommer att bli

något mer resurskrävande. Den utökade prövningen får dock anses vara av enklare beskaffenhet och som redogjorts för får det även antas att antalet ärenden där Migrationsverket gör bedömningen att utlänningen inte har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd kommer att vara få till antalet. Utredningen bedömer sammantaget att förslagen kommer att medföra en minskad måltillströmning till domstolarna samt att förslagen inte i någon betydande utsträckning ökar målens komplexitet.

11.5 Konsekvenser för arbetsmarknadsintegration och etablering

Utredningens förslag syftar till att minska antalet asylsökande till Sverige och antalet beviljade uppehållstillstånd. För de utlänningar som inte kan beviljas permanent uppehållstillstånd som en följd av utredningens förslag aktualiseras inte någon prövning av om de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd i 5 kap. 7 § utlänningslagen är uppfyllda. Berörda utlänningar kommer dock även fortsatt ha incitament för att ordna med egen försörjning, givet att de förslag som lämnats av utredningen om skärpta krav för förvärv av svenskt medborgarskap genomförs³³. Att så snart som möjligt ordna med egen försörjning kan för nyanlända samt andra icke-medborgare även komma att bli ett incitament för att kvalificera sig till diverse socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd. Kommittén om kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd ska nämligen bl.a. analysera och ta ställning till på vilket sätt personer som kommer till Sverige som nyanlända ska kvalificera sig till förmåner enligt socialförsäkringsbalken, särskilt de bosättningsbaserade, samt till ekonomiskt bistånd (S 2023:12). Förslag om detta ska lämnas senast den 30 april 2025.

Vid införandet av en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel riktades kritik mot att ordningen skulle försvåra nyanländas etablering i samhället, bl.a. till följd av svårigheterna att känna sig trygg och etablera sig på arbetsmarknaden. Ett annat problem som påtalades var att arbetsgivare kan känna viss tvekan kring att anställa nyanlända utifrån att det är svårt att förutse om personer som saknar permanent uppehållstillstånd på längre sikt

³³ SOU 2025:1.

kommer att kunna vara kvar som arbetstagare. Dessutom beskrivs tidsbegränsade uppehållstillstånd som en utmaning för att kunna genomföra diverse integrationsinsatser³⁴.

Utöver detta kan det antas att personer som beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd, utan en möjlighet att beviljas permanent uppehållstillstånd, är mindre benägna att etablera en näringsverksamhet i Sverige liksom att i övrigt vidta etableringsåtgärder som på något sätt innebär ett ekonomiskt risktagande för den enskilde. I nämnda avseenden finns det en risk att utredningens förslag kan motverka enskildas etablering i Sverige. Det incitament att ordna med egen försörjning som ett införande av förslagen om skärpta krav för svenskt medborgarskap skulle innebära bör emellertid i någon mån motverka en sådan utveckling. Det är emellertid inte en konsekvens av förslagen i denna utredning. Sammantaget bedömer utredningen att risken för att utredningens förslag skulle komma att motverka enskildas integration och etablering på arbetsmarknaden får anses vara begränsad i förhållande till om förslagen inte genomförs. Även i detta sammanhang bör framhållas att syftet med utredningens uppdrag är att begränsa antalet asylsökande och antalet beviljade uppehållstillstånd i Sverige. Utredningens förslag bidrar till att främja detta syfte.

11.6 Konsekvenser för jämställdheten

Det övergripande målet för den svenska jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Målet tar sikte på både samhälleliga strukturer, processer, villkor och möjligheter samt på den individuella friheten, kopplat till kön och makt. Under 2016 beslutade riksdag och regering om sex jämställdhetspolitiska delmål under det övergripande målet: (1) en jämn fördelning av makt och inflytande; (2) ekonomisk jämställdhet; (3) jämställd utbildning; (4) jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet; (5) jämställd hälsa; samt (6) att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.³⁵

³⁴ Se bl.a. SOU 2020:54 s. 425 f.

³⁵ Prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 13, s. 49.

I dag är det framför allt män som efter viss tid i Sverige etablerar sig på arbetsmarknaden och skaffar sig sådan egen försörjning som kan medföra att kravet på egen försörjning för att beviljas permanent uppehållstillstånd anses uppfyllt. Utredningens förslag om hur möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa grupper kommer därför i större utsträckning att beröra män än kvinnor. Samtidigt har utredningen om skärpta krav för svenskt medborgarskap föreslagit ett krav på egen försörjning för förvärv av svenskt medborgarskap. Att nyanlända kvinnors arbetsmarknads-etablering generellt tar längre tid än nyanlända mäns etablering och att kvinnor i större utsträckning arbetar deltid och har otrygga anställningar kan medföra att det tar längre tid för kvinnor att uppfylla de krav på egen försörjning som uppställs för förvärv av svenskt medborgarskap. Detta är emellertid inte en konsekvens av förslagen i denna utredning.

De nya bestämmelserna som föreslås är neutralt utformade. Där- emot kommer utredningens förslag, med anledning av att utländska kvinnor oftare saknar egen försörjning, att medföra att fler kvinnor än män under allt längre tid kommer att leva i Sverige under förhållanden som får betraktas som tillfälliga.

Eftersom betydligt fler män än kvinnor kommer till Sverige som asylsökande kommer utredningens förslag dock sammantaget att beröra fler män än kvinnor, även med hänsyn till att kvinnor står för majoriteten av anhöriginvandringen. Förslagen bedöms dock inte få några konsekvenser för jämställdheten som motiverar att de utformas på annat sätt.

11.7 Konsekvenser för offentliga biträden

Utredningen har i kapitel 7 föreslagit att den kostnadsfria rättsliga rådgivningen enligt asylprocedurförordningen respektive asyl- och migrationshanteringsförordningen ska tillhandahållas genom det nuvarande systemet med offentliga biträden. Ett offentligt biträdes uppdrag ska dock vara begränsat till att avse sådan rättslig rådgivning som föreskrivs i förordningarna och ersättningen ska vara begränsad till att avse sammanlagt högst två timmars rådgivning i ärenden enligt asylprocedurförordningen och en timmes rådgivning i ärenden enligt asyl- och migrationshanteringsförordningen. Det offentliga

biträdets förordnande ska i ärenden enligt asylprocedurförordningen kvarstå till dess beslutet får laga kraft, om inte en migrationsdomstol entledigar biträdet dessförinnan. I ärenden enligt asyl- och migrationshanteringsförordningen upphör förordnandet när ansvarig medlemsstat fastställs.

En konsekvens av utredningens förslag är att det offentliga biträdet under Migrationsverkets handläggning av asylansökan inte kommer att företräda sökanden på det sätt som sker i dag. När biträdet har gett sökanden rättslig rådgivning under sammanlagt högst två timmar kommer biträdet således inte att ha några fler uppgifter att utföra under handläggningen hos Migrationsverket, trots att förordnandet kvarstår (förordnandet omfattar också att företräda sökanden vid ett eventuellt överklagande av Migrationsverkets beslut).

Under utredningens arbete har frågan lyfts hur det offentliga biträdet bör agera i en sådan situation. Utredningen 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 biträdets roll att inom ramen för respektive uppdrag tydligt klargöra för klienten vilka arbetsuppgifter som ingår i biträdets uppdrag samt vilket stöd och hjälp klienten kan förvänta sig med anledning av detta. Vid ett förordnande om att tillhandahålla kostnadsfri rättslig rådgivning enligt aktuella förordningar är det således av stor vikt att biträdet klargör för sökanden att uppdraget som offentligt biträde hos Migrationsverket är mycket begränsat och t.ex. inte omfattar att medverka vid den personliga intervjun eller att på annat sätt biträda sökanden i processen där. Att klargöra det offentliga biträdets roll och uppdrag får anses ingå även i Migrationsverkets service- och informations-skyldighet. Det är därför viktigt att myndigheten lämnar tydlig information om detta i samband med att sökanden begär att ett offentligt biträde ska förordnas för denne.

Enligt utredningens mening bör den problematik avseende otydligheter i biträdets roll och uppdrag som kan riskera att uppstå i förhållande till enskilda vara av övergående natur. Avslutningsvis kan åter framhållas att utredningens förslag inte berör enskildas rätt att i enlighet med asylprocedurförordningens bestämmelser på egen bekostnad biträdas av en rättslig rådgivare i alla skeden av förfarandet,

t.ex. vid asylutredningen. Även detta ska Migrationsverket lämna information om när en sökande begär kostnadsfri rättslig rådgivning.

11.8 Andra konsekvenser

Utredningens förslag om utmönstring av permanent uppehållstillstånd berör vissa specifika grupper i enlighet med utredningens uppdrag. Utlänningar som i dag kan beviljas permanent uppehållstillstånd och som inte berörs av utredningens förslag kommer även fortsättningsvis att kunna beviljas permanent uppehållstillstånd om kraven för detta är uppfyllda. Det gäller t.ex. utlänningar som beviljas uppehållstillstånd på grund av arbete eller studier samt för anhöriga till sådana utlänningar. Enligt utredningens mening kan en ordning där möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd begränsas för flertalet grupper, men där motsvarande möjlighet finns kvar för vissa andra grupper, innebära en utökad risk för missbruk. Det skulle t.ex. kunna handla om att fler ansöker om arbetstillstånd utan att ha rätt till det.

Utredningens förslag innebär inte några nya åtaganden för kommuner eller regioner och bedöms inte heller medföra några ekonomiska konsekvenser för dessa. Förslagen bedöms inte heller få några konsekvenser för företag eller sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet. Inte heller bedöms förslagen få några konsekvenser för miljön. Förslagen bedöms också vara av begränsad betydelse för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Förslagen bedöms inte heller få några beaktansvärda konsekvenser på andra områden än de som redovisats särskilt.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

1 kap.

4 b §

Med asylprocedurförordningen avses i denna lag Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU.

I paragrafen, som är ny, anges vad som i lagen avses med asylprocedurförordningen. Övervägandena finns i avsnitt 7.4 och 7.6.

9 §

Det som föreskrivs om avvisning och utvisning i denna lag gäller i tillämpliga delar också för beslut om överföring enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1351 av den 14 maj 2024 om asyl- och migrationshantering, om ändring av förordningarna (EU) 2021/1147 och (EU) 2021/1060 och om upphävande av förordning (EU) nr 604/2013 (asyl- och migrationshanteringsförordningen).

Av paragrafen följer att det som gäller för avvisning och utvisning i tillämpliga delar också gäller för beslut om överföring enligt asyl- och migrationshanteringsförordningen. Övervägandena finns i avsnitt 7.4 och 7.6.

Ändringen innebär att paragrafen hänvisar till asyl- och migrationshanteringsförordningen i stället för den omarbetade Dublinförordningen.

2 kap.

8 c §

Kravet på arbetstillstånd enligt 7 § gäller inte för en utlänning som

1. är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge,
2. har uppehållsrätt,
3. har permanent uppehållstillstånd, *eller*
4. *har ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller, oavsett medborgarskap, make eller sambo till en sådan utlänning samt deras barn som är under 21 år eller beroende av dem för sin försörjning.*

Paragrafen, som innehåller undantag från kravet på arbetstillstånd enligt 7 §, ändras som en följd av att giltighetstiden för uppehållstillstånd som beviljas varaktigt bosatta i Sverige ändras. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.3.

Undantaget från kravet på arbetstillstånd ska gälla även för familjemedlemmar till den som beviljats ställning som varaktigt bosatt. Kravet på likabehandling avseende tillträde på arbetsmarknaden i artikel 11.1 i direktivet om varaktigt bosatta har tidigare uppfyllts genom att varaktigt bosatta i Sverige beviljats permanenta uppehållstillstånd.

5 kap.

1 a §

Ett uppehållstillstånd som beviljas en flykting enligt 1 § ska vara tidsbegränsat och gälla i tre år. Varje nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd som därefter beviljas ska gälla i två år.

Ett uppehållstillstånd som beviljas en alternativt skyddsbehövande enligt 1 § ska vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader. Varje nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd som därefter beviljas ska gälla i två år.

Första *och andra* styckena gäller inte om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får dock inte vara kortare än ett år.

Om en utlänning som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas statusförklaring efter ansökan enligt 4 kap. 3 c §, ska uppehållstillståndets giltighetstid omprövas och bestämmas i enlighet med vad som föreskrivs i första–*tredje* styckena.

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om giltighetstiden för uppehållstillstånd för flyktingar och alternativt skyddsbehövande, ändras som en följd av att möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd utmönstras för dessa grupper. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.1.

1 b §

En asylansökan får avvisas *i de situationer som räknas upp i artikel 38.1 i asylprocedurförordningen.*

Paragrafen anger under vilka förutsättningar en asylansökan får avvisas. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.4.

Paragrafen innebär en möjlighet för den beslutande myndigheten att neka prövning av en asylansökan i de situationer som räknas upp i artikel 38.1 i asylprocedurförordningen (a–e). Tidigare kunde en asylansökan avvisas endast om det fanns ett första asylland (a), ett säkert tredjeland (b) eller om en annan medlemsstat beviljat sökanden internationellt skydd (c). Bestämmelserna om avvisning till ett säkert tredjeland fick inte tillämpas om utlänningen under vissa förutsättningar hade nära familjeanknytning till Sverige eller på grund av tidigare långvarig vistelse i Sverige fått särskild anknytning hit. Genom ändringen anpassas svensk rätt till EU:s rättsliga miniminivå när det gäller möjligheten att neka prövning av en asylansökan. En asylansökan ska som utgångspunkt därmed avvisas i de situationer som följer av artikel 38.1.

Bestämmelsen är dock fortsatt fakultativ, vilket innebär att en ansökan *får* avvisas om någon av de grunder som följer av artikel 38.1 är tillämplig. Det ska därmed i varje enskilt fall göras en bedömning av de omständigheter som sökanden har anfört till stöd för att få ansökan prövad i Sverige. Vid en sådan prövning ska svenska konventionsåtaganden beaktas.

1 d §

Migrationsverket får förklara en ogrundad asylansökan som uppenbart ogrundad i de situationer som räknas upp i artikel 42.1 och 42.3 i asylprocedurförordningen.

Paragrafen, som är ny, ger Migrationsverket möjlighet att förklara en ogrundad asylansökan som uppenbart ogrundad i enlighet med vad som följer av asylprocedurförordningen. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.4.

I artikel 39.4 i asylprocedurförordningen anges att den beslutande myndigheten får bemyndigas enligt nationell rätt att förklara en ogrundad ansökan som uppenbart ogrundad, om någon av de omständigheter som avses i artikel 42.1 och 42.3 är tillämpliga vid tidpunkten för prövningens avslutande. I syfte att anpassa lagstiftningen till EU:s rättsliga miniminivå bör Migrationsverket ges möjlighet att förklara en ogrundad asylansökan som uppenbart ogrundad i samtliga dessa fall. Enligt gällande rätt finns förutsättningar för Migrationsverket att besluta om avvisning med omedelbar verkställighet när det gäller bl.a. uppenbart ogrundade ansökningar (8 kap. 19 § utlänningslagen). Det kan dock konstateras att följderna av att en ansökan bedöms som uppenbart ogrundad sammanfaller med asylprocedurförordningens regler avseende rätten att stanna kvar vid överklagande av ett avlägsnandebeslut genom i huvudsak direkt tillämpliga bestämmelser (se artikel 68 i förordningen). Behovet av ändringar av svensk rätt som en konsekvens av detta hanteras inom ramen för utredningen om anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt (Ju 2024:E).

2 §

En utlännings som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning) ska beviljas ett *tidsbegränsat uppehållstillstånd som ska gälla i tre år för en flykting och tretton månader för en alternativt skyddsbehövande*.

Första stycket gäller inte om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får dock inte vara kortare än ett år.

Paragrafen reglerar uppehållstillstånd för personer som tagits emot för vidarebosättning (kvotflyktingar). Övervägandena finns i avsnitt 8.5.2.

Paragrafen ändras som en följd av att giltighetstiden för uppehållstillstånd som beviljas kvotflyktingar ändras. Utgångspunkten är att denna grupp ska hanteras på samma sätt som andra skyddsbehövande.

Av *första stycket* i dess nya lydelse framgår att uppehållstillstånd som beviljas en vidarebosatt vid det första beslutstillfället ska vara tidsbegränsat och gälla i tre år för flyktingar och 13 månader för alternativt skyddsbehövande. Även när ett uppehållstillstånd för en vidarebosatt förlängs enligt 1 § bestäms tillståndstiden i enlighet med vad som normalt gäller för flyktingar respektive alternativt skyddsbehövande.

Andra stycket, som är nytt, innebär att huvudregeln om giltighetstiden för uppehållstillstånd som beviljas enligt första stycket kan frångås och att kortare tillstånd kan beviljas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver det. Ett sådant uppehållstillstånd får dock inte gälla för kortare tid än ett år.

2 b §

Den som beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige *ska beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som ska gälla i fem år. Varje nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd som därefter beviljas ska gälla i fem år.*

Paragrafen, som reglerar uppehållstillstånd för personer som beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige, ändras som en följd av att möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd utmönstras för denna grupp. Ändringen innebär en anpassning till den miniminivå som gäller enligt direktivet om varaktigt bosatta. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.3.

3 §

Uppehållstillstånd ska, om inte annat följer av 17–17 b §§, ges till

1. en utlänning som är make eller sambo till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige
2. ett utländskt barn som är ogift och
 - a) har en förälder som är bosatt i eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, eller
 - b) har en förälder som är gift eller sambo med någon som är bosatt i eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige,

3. ett utländskt barn som är ogift och som har adopterats eller som avses bli adopterat av någon som vid tidpunkten för adoptionsbeslutet var och fortfarande är bosatt i eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om barnet inte omfattas av 2 och om adoptionsbeslutet
 - har meddelats eller avses komma att meddelas av svensk domstol,
 - gäller i Sverige enligt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner, eller
 - gäller i Sverige enligt lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer,
4. en utlänning som är förälder till ett ogift utländskt barn som är flykting eller alternativt skyddsbehövande, om barnet vid ankomsten till Sverige var skilt från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller om barnet lämnats ensamt efter ankomsten, och
5. en utlänning som är förälder till ett ogift utländskt barn som är flykting eller alternativt skyddsbehövande, eller en annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, om utlänningen befinner sig i Sverige och beslutet om hans eller hennes asylansökan fattas i samband med beslutet om barnets asylansökan.

När en ansökan om uppehållstillstånd grundas på ett beslut om adoption som har meddelats av svensk domstol, ska den anknytning som har uppkommit genom beslutet godtas i ärendet om uppehållstillstånd.

Upphållstillstånd enligt första stycket 1 och 2 ska även beviljas om den person som utlänningen åberopar anknytning till (anknytningspersonen) *har ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller* har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1, 2 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § och har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd.

Paragrafen innehåller bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.2–8.5.3 och 8.6.5.

Tredje stycket ändras som en följd av att giltighetstiden för uppehållstillstånd som beviljas varaktigt bosatta i Sverige och vidarebosatta (kvotflyktingar) ändras. Bedömningen av om en varaktigt bosatt eller en kvotflykting har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd ska göras utifrån hur troligt det är att den aktuella grunden för uppehållstillstånd kvarstår vid det första förlängningstillfället som infaller efter det att personen haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i tre år. Såväl varaktigt bosatta som kvotflyktingar beviljas en status som i princip innebär en rätt till uppehållstillstånd i samband med en förlängning så länge statusen inte återkallas. Personer ur dessa grupper har därför normalt sådana välgrundade utsikter som avses.

3 a §

Uppehållstillstånd får, om inte annat anges i 17 § andra stycket, ges till

1. en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som

a) är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om förhållandet framstår som seriöst och inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges, eller

b) *har ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller* har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1, 2 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § och som har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd, om förhållandet framstår som seriöst och har etablerats redan i hemlandet och inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges,

2. en utlänning som på något annat sätt än som avses i 3 § eller i denna paragraf är nära anhörig till någon som är bosatt eller som *har ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller* har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige eller som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1, 2 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § och som har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd, om han eller hon har ingått i samma hushåll som den personen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet,

3. en utlänning som är förälder till och vårdnadshavare för samt sammanbor med ett barn som är bosatt i Sverige,

4. en utlänning som ska utöva umgänge, som inte är av begränsad omfattning, med ett barn som är bosatt i Sverige, och

5. en utlänning som har svenskt ursprung eller som under lång tid har vistats i Sverige med uppehållstillstånd.

Om en utlänning har getts uppehållstillstånd enligt första stycket 1 ska uppehållstillstånd för samma tid också ges till utlänningens ogifta barn.

När det finns synnerliga skäl får uppehållstillstånd också i andra fall än som avses i första och andra styckena beviljas en utlänning som

1. är adopterad i Sverige i vuxen ålder,

2. är anhörig till en utlänning som är flykting eller alternativt skyddsbehövande, eller

3. på annat sätt har särskild anknytning till Sverige.

Uppehållstillstånd enligt första stycket 1 a, 3 och 4 och tredje stycket 2 ska inte beviljas om anknytningspersonen *har ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller* har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1, 2 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.2–8.5.3 och 8.6.5.

Första stycket 1 b) och 2 ändras på motsvarande sätt som i 3 § tredje stycket. Prövningen av om det finns välgrundade avsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd ska göras på samma sätt som enligt den paragrafen.

Fjärde stycket ändras på så sätt att det anges att uppehållstillstånd enligt första stycket 1 a, 3 och 4 och tredje stycket 2 inte heller ska beviljas om anknytningspersonen har ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som kvotflykting.

3 g §

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 3 eller 3 a § på grund av anknytning till en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1, 2 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § ska vara tidsbegränsat och gälla för samma tid som uppehållstillståndet för anknytningspersonen.

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 3 eller 3 a § på grund av anknytning till någon som *har ställning som varaktigt bosatt i Sverige*, eller är bosatt eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, eller som beviljas i andra fall enligt 3 a § första eller tredje stycket, ska vara tidsbegränsat och gälla i två år.

Om ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas enligt 3 eller 3 a § ska det gälla i två år. Upphållstillståndet får dock inte gälla för längre tid än uppehållstillståndet för anknytningspersonen. En utlänning som med stöd av 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas ett nytt uppehållstillstånd på den grunden endast om förhållandet består.

En ansökan om permanent uppehållstillstånd får, när giltighetstiden för ett uppehållstillstånd löper ut, beviljas om en utlänning har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år och förutsättningarna för uppehållstillstånd enligt 3 eller 3 a § och de särskilda kraven i 7 § är uppfyllda.

Fjärde stycket gäller inte de fall som avses i första stycket eller när uppehållstillstånd enligt andra stycket beviljas på grund av anknytning till någon som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

Paragrafen innehåller bestämmelser om giltighetstiden för uppehållstillstånd som beviljas på grund av anknytning enligt 3 eller 3 a §. Övervägandena finns i avsnitt 8.6.5.

Första och andra styckena ändras som en följd av att giltighetstiden för uppehållstillstånd som beviljas vidarebosatta (kvotflyktingar) och varaktigt bosatta ändras. Ett uppehållstillstånd som beviljas på grund av anknytning till en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som kvotflykting ska vara tidsbegränsat och gälla för samma tid som anknytningspersonens uppehållstillstånd. Ett uppehållstillstånd som beviljas på grund av anknytning till en utlänning som har beviljats ställning som varaktigt bosatt ska vara tidsbegränsat och gälla under två år.

Fjärde stycket, som är nytt, tydliggör att ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 3 eller 3 a § på grund av anknytning till en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1, 2 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 §, eller beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige, inte kan vara permanent.

5 §

Ett permanent uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som i sammanlagt fyra år under de senaste sju åren har haft

1. uppehållstillstånd för arbete eller ett av Sverige utfärdat EU-blåkort, ICT-tillstånd, ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse eller tillstånd för säsongarbete, eller

2. uppehållstillstånd för studier som avser utbildning på forskarnivå.

Ett permanent uppehållstillstånd får även beviljas en utlänning som sedan minst två år har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för näringsverksamhet, om verksamheten är etablerad.

Upphållstillstånd får beviljas en utlänning som har sin försörjning ordnad på annat sätt än genom anställning.

I 7 och 8 §§ finns bestämmelser om särskilda krav för permanent uppehållstillstånd.

Vid beräkningen enligt första stycket räknas inte tid under vilken utlänningen har haft uppehållstillstånd enligt den upphävda bestämmelsen i 15 a §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om permanent uppehållstillstånd på grund av bl.a. arbete. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.5.

Av *femte stycket*, som är nytt, följer att vid bedömningen av om det finns förutsättningar att bevilja permanent uppehållstillstånd enligt paragrafen får inte beaktas tid under vilken utlänningen haft uppehållstillstånd som spårbytare.

6 §

Om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen ska utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet särskilt beaktas.

Barn får beviljas uppehållstillstånd enligt första stycket även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer.

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt första stycket ska vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader. Varje nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd som därefter beviljas ska gälla i två år.

Paragrafen innehåller bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.1.

Tredje stycket, som innehåller bestämmelser om giltighetstiden för uppehållstillstånd, ändras som en följd av att möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd utmönstras för personer som beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter.

8 §

Kravet i 7 § 1 gäller inte om

1. utlänningen är ett barn,
2. utlänningen har rätt att uppbära inkomstgrundad ålderspension, garantipension eller äldreförsörjningsstöd enligt socialförsäkringsbalken, eller
3. det finns särskilda skäl.

Kravet i 7 § 2 gäller inte om utlänningen är under 15 år.

Kraven i 7 § gäller inte när en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska göras av någon annan än utlänningen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när undantag kan göras från de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.2–8.5.3.

Tredje stycket ändras på så sätt att undantaget från de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd i 7 § tas bort för varaktigt bosatta och vidarebosatta. Detta som en följd av att möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd utmönstras för dessa grupper.

18 §

En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan.

Första stycket gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller alternativt skyddsbehövande enligt 1 § eller kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 §,

2. utlänningen med stöd av 6 § bör beviljas uppehållstillstånd här,

3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats en utlänning med stöd av 3 eller 3 a §,

4. utlänningen kan beviljas eller har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd här med stöd av 15 §,

5. utlänningen enligt 3 § första stycket 1–4, 3 a § första stycket 1–4 eller andra stycket har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och det inte skäligen kan krävas att utlänningen reser till ett annat land för att ge in ansökan där,

6. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd med stöd av 3 § första stycket 5,

7. utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd enligt 15 a eller 15 d §,

8. följande villkor är uppfyllda:

a) utlänningen ansöker om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, för arbete som har beviljats enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller enligt 15 a §, eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a §,

b) utlänningen har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete som har beviljats enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket och ansöker om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a § eller tvärtom inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet och förutsättningarna för det tillståndet varit uppfyllda, eller

c) en ansökan avser ett uppehållstillstånd som familjemedlem till en utlänning som avses i a eller b, om ansökan ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet som familjemedlem och utlänningen beviljas uppehållstillstånd enligt de bestämmelser som anges där,

9. utlänningen har ett uppehållstillstånd enligt 10 § eller 5 b kap. 3 § och antingen slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning eller har ett uppehållstillstånd enligt 5 b kap. 1, 2, 4, 7 eller 8 §,

10. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd enligt 2 a, 2 b eller 2 d §, eller 11. det annars finns synnerliga skäl.

Första stycket gäller inte heller om utlänningen har beviljats en visering för att besöka en arbetsgivare i Sverige eller är undantagen från kravet på visering om han eller hon ansöker om ett uppehållstillstånd för arbete inom ett slag av arbete där det råder stor efterfrågan på arbetskraft. En ytterligare förutsättning är att arbetsgivaren skulle förorsakas olägenheter om utlänningen måste resa till ett annat land för att ge in ansökan där eller att det annars finns särskilda skäl.

Första stycket gäller inte heller en utlänning som har beviljats ett uppehållstillstånd enligt 9 §, om ansökan avser ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a § och ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet.

Vid skälighetsbedömningen enligt andra stycket 5 ska konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder särskilt beaktas, om det står klart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige.

I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har fått laga kraft gäller föreskrifterna i 15 a och 20 §§ samt 12 kap. 16 b, 16 c och 18–20 §§.

I 7 § lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå föreskrivs ytterligare undantag från första stycket under perioden 20 juli 2021–19 januari 2025.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när en ansökan om uppehållstillstånd ska vara gjord. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.3.

Andra stycket 10 ändras som en följd av att det införs en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd för utlänningar som beviljas ställning som varaktigt bosatta i Sverige. Genom ändringen tydliggörs att tidsbegränsade tillstånd i dessa fall får beviljas inifrån landet såväl vid det första beslutstillfället som vid en förlängningssituation.

6 kap.

1 §

Arbetstillstånd ska ges för viss tid. Det får avse ett visst slag av arbete och förenas med de övriga villkor som behövs.

Att en utlänning som har permanent uppehållstillstånd *eller har ställning som varaktigt bosatt i Sverige och dennes familjemedlemmar* inte behöver ha arbetstillstånd framgår av 2 kap. 8 c § 3 och 4.

Paragrafen innehåller bestämmelser om arbetstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.3.

Tredje stycket ändras som en följd av att möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd utmönstras för varaktigt bosatta och familjemedlemmar till dessa individer (se kommentaren till 2 kap. 8 c §).

12 kap.

16 c §

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 16 b § ska vara tidsbegränsat. Utvisningsbeslutet får inte verkställas medan ett tidsbegränsat tillstånd gäller.

Paragrafen innehåller vissa bestämmelser om uppehållstillstånd för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.4.

Hittillsvarande *andra och tredje styckena* tas bort som en följd av att möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd utmönstras för utlänningar som av allmän domstol har utvisats på grund av brott.

18 a §

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 18 § första stycket för att det finns ett hinder mot verkställighet enligt 2 § ska vara tidsbegränsat och gälla i tre år om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får dock inte vara kortare än ett år. Ett uppehållstillstånd som i andra fall beviljas enligt 18 § första stycket ska gälla i längst tretton månader.

Varje nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd som därefter beviljas ska gälla i ett år.

Paragrafen innehåller bestämmelser om giltighetstiden för uppehållstillstånd som beviljats enligt 18 §. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.1.

Hittillsvarande *tredje stycket* tas bort som en följd av att möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd utmönstras för utlänningar som beviljas uppehållstillstånd enligt 18 §.

14 kap.

8 §

Beslut av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Migrationsverket enligt denna lag får överklagas särskilt, och då i samma ordning som det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, när myndighetens beslut avser

1. fråga om offentligt biträde, eller
2. ersättning i ett ärende som handläggs enligt denna lag.

Första stycket gäller även Polismyndighetens, Säkerhetspolisens eller Migrationsverkets beslut om avvisande av ombud eller biträde eller om jäv.

Beslut av Regeringskansliet i fråga enligt första och andra styckena får överklagas till en migrationsdomstol.

Första stycket gäller inte Migrationsverkets beslut enligt 18 kap. 1 a § eller 1 b §.

I paragrafen regleras överklagande av beslut om bl.a. offentligt biträde. Övervägandena finns i avsnitt 7.6.7 och 7.6.9.

Fjärde stycket, som är nytt, innebär att vissa beslut som fattas med stöd av bestämmelser i EU:s migrations- och asylpakt inte får överklagas särskilt. Det gäller beslut om att inte förordna offentligt biträde

när utlännigen saknar rätt till kostnadsfri rättslig rådgivning enligt artikel 16.3 i asylprocedurförordningen respektive artikel 21.7 i asyl- och migrationshanteringsförordningen. Detsamma gäller Migrationsverkets beslut om ersättning till offentliga biträden i ärenden enligt förordningarna. Övriga beslut i fråga om offentligt biträde, såsom en begäran om entledigande eller byte av biträde, kan dock även i fortsättningen överklagas särskilt till en migrationsdomstol.

16 kap.

9 §

En migrationsdomstols beslut överklagas till Migrationsöverdomstolen. En migrationsdomstols beslut i mål om avvisning som i första instans prövats av Polismyndigheten får dock inte överklagas i andra fall än de som avses i 14 kap. 2 § andra meningen.

En migrationsdomstols beslut om förvar i annat fall än efter överklagande i förvarsfrågan får överklagas särskilt till Migrationsöverdomstolen.

En migrationsdomstols beslut att entlediga ett offentligt biträde som förordnats med stöd av 18 kap. 1 a § får inte överklagas. Detsamma gäller en migrationsdomstols beslut att inte förordna ett offentligt biträde enligt 18 kap. 1 a § fjärde stycket eller 1 b § tredje stycket.

Migrationsöverdomstolens beslut får inte överklagas.

Paragrafen innehåller generella bestämmelser om överklagande av en migrationsdomstols beslut. Övervägandena finns i avsnitt 7.6.12 och 7.6.15.

Tredje stycket ändras på så sätt att en migrationsdomstols beslut som fattas med stöd av vissa bestämmelser i EU:s migrations- och asylpakt inte får överklagas. Det gäller beslut om att entlediga respektive inte förordna offentligt biträde i de situationer som räknas upp i artikel 17.2 (b) och (d) i asylprocedurförordningen liksom artikel 43.5 andra stycket i asyl- och migrationshanteringsförordningen.

Fjärde stycket, som är nytt, utgör hitillsvarande tredje stycket.

18 kap.

1 §

Offentligt biträde ska förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas, i mål och ärenden om

1. avvisning, dock inte hos Polismyndigheten om inte utlänningen enligt 10 kap. 1 eller 2 § hållits i förvar sedan mer än tre dagar,
2. utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 11 § andra stycket,
3. verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag, om beslut om inhibition meddelats av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen,
4. verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag, dock endast när det gäller fråga om förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 § och utlänningen hållits i förvar sedan mer än tre dagar, och
5. hemsändande enligt 23 kap. 2 §.

Offentligt biträde ska alltid förordnas för barn som hålls i förvar enligt 10 kap. 2 §, om barnet saknar vårdnadshavare här i landet.

I mål och ärenden enligt asylprocedurförordningen eller asyl- och migrationshanteringsförordningen gäller i stället vad som är föreskrivet 1 a § respektive 1 b §.

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om offentligt biträde, ändras som en följd av att det införs särskilda bestämmelser om offentligt biträde i mål och ärenden enligt asylprocedurförordningen respektive asyl- och migrationshanteringsförordningen. Offentligt biträde med stöd av denna paragraf förordnas endast i mål och ärenden som inte faller inom respektive förordnings tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 7.6.5 och 7.6.8.

Första stycket 3 ändras på så sätt att grunden som ger rätt till offentligt biträde när ny prövning beviljats tas bort. Förutsättningarna för att förordna offentligt biträde i en sådan situation regleras i stället i 1 a §.

Hittillsvarande *andra* stycket, som rör ensamkommande barns rätt till offentligt biträde, tas bort som en följd av att förutsättningarna för att förordna ett offentligt biträde i dessa situationer omfattas av asylprocedurförordningens tillämpningsområde och därmed av de nya bestämmelserna i 1 a §.

Hittillsvarande tredje stycket, som reglerar rätten till offentligt biträde för barn som hålls i förvar, blir i stället paragrafens *andra stycke*.

Det införs ett nytt *tredje stycke* som anger att i mål och ärenden enligt asylprocedurförordningen eller asyl- och migrationshanteringsförordningen gäller i stället vad som är föreskrivet i 1 a § respektive 1 b §.

1 a §

Med undantag för de situationer som räknas upp i artikel 16.3 i asylprocedurförordningen, ska offentligt biträde förordnas för den som har rätt till kostnadsfri rättslig rådgivning enligt artikel 16.2 i förordningen.

Den som har lämnat rådgivning enligt första stycket har rätt till ersättning av allmänna medel för sammanlagt högst en timmes rådgivning. Om det finns skäl till det får ersättning medges för sammanlagt högst två timmars rådgivning.

Vid överklagande av beslut enligt förordningen ska en migrationsdomstol entlediga det offentliga biträdet i de situationer som räknas upp i artikel 17.2 b och d i förordningen.

Om offentligt biträde inte förordnas enligt första stycket ska en migrationsdomstol, när det gäller överklagande av beslut enligt förordningen, förordna offentligt biträde för den som åtgärden avser. Detta gäller inte i de situationer som räknas upp i artikel 17.2 b och d i förordningen.

I fråga om förfarandet för inlämning och behandling av begäran om tillhandahållande av kostnadsfri rättslig rådgivning samt kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde gäller vad som är föreskrivet i lagen (1996:1620) om offentligt biträde.

Paragrafen innehåller bestämmelser om offentligt biträde i mål och ärenden som omfattas av asylprocedurförordningen. Övervägandena finns i avsnitt 7.6.5–7.6.7, 7.6.10–7.6.12 och 7.6.16–7.6.17.

Paragrafens hittillsvarande bestämmelser upphävs som en följd av att de ärendetyper som regleras i paragrafen omfattas av asylprocedurförordningens bestämmelser.

I *första stycket* anges att offentligt biträde ska förordnas för den som har rätt till kostnadsfri rättslig rådgivning enligt förordningen, utom i de situationer som räknas upp i artikel 16.3. Det råder därmed en presumtion för att förordna ett offentligt biträde för sådan rådgivning. Offentligt biträde ska dock inte förordnas när ansökan är en första efterföljande ansökan som anses ha lämnats in endast för att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om återvändande som skulle leda till att sökanden omedelbart avlägsnas från medlemsstaten, ansökan är en andra eller ytterligare efterföljande ansökan eller om sökanden redan bistås och biträds av en rättslig rådgivare. Definitionen av efterföljande ansökan finns i artikel 3.19 i asylprocedurförordningen.

I *andra stycket* finns bestämmelser om ersättning till ett offentligt biträde som förordnats för att ge kostnadsfri rättslig rådgivning enligt förordningen. Som utgångspunkt har ett sådant biträde rätt till ersättning för sammanlagt högst en timmes rådgivning. Om det finns skäl till det kan dock ersättning medges för ytterligare en timmes rådgivning. Ett offentligt biträde som förordnas för att ge rättslig rådgivning under asylprocessen hos Migrationsverket har således inte rätt till ersättning med stöd av bestämmelserna i lagen om offentligt biträde och rättshjälpslagen.

I *tredje stycket* anges i vilka överklagandesituationer som en migrationsdomstol ska entlediga ett offentligt biträde som förordnats med stöd av första stycket. Ett offentligt biträde ska därmed entledigas om domstolen bedömer att överklagandet saknar rimliga utsikter till framgång eller utgör ett missbruk av förfarandet eller om sökanden redan bistås eller biträds av en rättslig rådgivare. Domstolens prövning i denna del ska som utgångspunkt göras i samband med den inledande granskningen av överklagandet. Det finns emellertid inget som hindrar att ett offentligt biträde entledigas först i ett senare skede av processen om det finns grund för det. Detta gäller oberoende av om det har framkommit nya omständigheter eller inte. Om biträdet entledigas har denne rätt till skälig ersättning för det arbete som lagts ned i överklagandeprocessen.

I *fjärde stycket* anges i vilka situationer en migrationsdomstol ska förordna ett offentligt biträde i överklagandeförfarandet, när ett biträde inte förordnats enligt första stycket. Detta gäller alltså inte bara när rätten till kostnadsfri rättslig rådgivning har uteslutits i enlighet med vad som föreskrivs i första stycket, utan även i t.ex. ärenden om återkallelse av internationellt skydd – där det inte finns någon rätt till kostnadsfri rättslig rådgivning enligt förordningen. I överklagandeförfarandet råder en presumtion för att ett offentligt biträde ska förordnas. Ett offentligt biträde ska dock inte förordnas om överklagandet bedöms sakna rimliga utsikter till framgång eller utgör ett missbruk av förfarandet eller om sökanden redan bistås eller biträds av en rättslig rådgivare. För att domstolen ska förordna ett offentligt biträde krävs att utlänningen framställer en begäran om att ett biträde ska förordnas. Av 1 § andra stycket lagen om offentligt biträde framgår att bestämmelserna i lagen gäller om inte annat är särskilt föreskrivet. Till skillnad från vad som gäller vid det administrativa förfarandet är det offentliga biträdets uppdrag vid överklagandeförfarandet inte

begränsat i tid utan de allmänna reglerna om skäligen ersättning i lagen om offentligt biträde samt rättshjälpslagen är i stället tillämpliga.

I *femte stycket* anges i förtydligande syfte att bestämmelserna i lagen om offentligt biträde ska tillämpas när det gäller inlämning och behandling av begäran om tillhandahållande av kostnadsfri rättslig rådgivning samt kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde enligt asylprocedurförordningen. Det följer av artikel 19.2 i förordningen att medlemsstaterna får tillämpa befintliga regler för hur en liknande begäran ska lämnas in och handläggas.

1 b §

Offentligt biträde ska förordnas för den som har rätt till kostnadsfri rättslig rådgivning enligt artikel 21.6 i asyl- och migrationshanteringsförordningen.

Den som har lämnat rådgivning enligt första stycket har rätt till ersättning av allmänna medel för sammanlagt högst en timmes rådgivning.

Vid överklagande av beslut enligt förordningen ska en migrationsdomstol förordna offentligt biträde för den som åtgärden avser, med undantag för när överklagandet anses sakna rimliga utsikter till framgång.

I fråga om förfarandet för inlämning och behandling av begäran om tillhandahållande av kostnadsfri rättslig rådgivning samt kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde gäller vad som är föreskrivet i lagen (1996:1620) om offentligt biträde.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om offentligt biträde i mål och ärenden som omfattas av asyl- och migrationshanteringsförordningen, dvs. i förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat samt vid överklagande av beslut om överföring. Övervägandena finns i avsnitt 7.6.8–7.6.9 samt 7.6.13–7.6.15.

Förordningen innebär utökade rättigheter för berörda utlänningar. Det gäller dels rätten till kostnadsfri rättslig rådgivning i förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat, dels rätten till kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde vid överklagande av beslut om överföring enligt förordningen.

I *första stycket* anges att offentligt biträde ska förordnas för den som har rätt till kostnadsfri rättslig rådgivning enligt förordningen. Av artikel 21.7, som är direkt tillämplig för den beslutande instansen, följer dock att rätten till sådan rådgivning får uteslutas om sökanden redan bistås och biträds av en juridisk rådgivare. Det offentliga biträdets uppdrag är begränsat till sådan rådgivning som föreskrivs i artikel 21.6 i förordningen. Förordnandet upphör därefter i samband

med att ansvarig medlemsstat fastställs. Denna ordning utgör därmed ett avsteg från den etablerade ordningen att ett förordnande upphör först när beslutet i ärendet får laga kraft. Förutsättningarna för att förordna ett offentligt biträde i överklagandeförandet regleras i paragrafens tredje stycke.

I *andra stycket* finns bestämmelser om ersättning till ett offentligt biträde som förordnats för att ge kostnadsfri rättslig rådgivning enligt förordningen. Ett offentligt biträde som förordnas för att ge sådan rådgivning under förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat har således inte rätt till ersättning med stöd av bestämmelserna i lagen om offentligt biträde och rättshjälpslagen.

I *tredje stycket* regleras att offentligt biträde ska förordnas vid överklagande av överföringsbeslut enligt förordningen, med undantag för när överklagandet anses sakna rimliga utsikter till framgång. Ett överklagande av ett överföringsbeslut bör normalt anses sakna sådana rimliga utsikter till framgång som avses i förordningen och det bör därför endast i undantagsfall förordnas ett offentligt biträde i denna måltyp (jfr MIG 2014:29 I och där hänvisade rättsfall). Till skillnad från vad som gäller vid förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat är det offentliga biträdets uppdrag vid överklagandeförfarandet inte begränsat i tid utan de allmänna reglerna om skäligen ersättning i lagen om offentligt biträde samt rättshjälpslagen är i stället tillämpliga.

I *fjärde stycket* anges att bestämmelserna i lagen om offentligt biträde ska tillämpas när det gäller inlämning och behandling av begäran om tillhandahållande av kostnadsfri rättslig rådgivning samt kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde enligt förordningen. Härigenom uppfylls vad som föreskrivs i artikel 21.5 om att medlemsstaterna ska fastställa särskilda förfaranderegler för inlämning och behandling av begäran om tillhandahållande av kostnadsfri rättslig rådgivning enligt denna artikel.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 12 juni 2026.
2. Äldre bestämmelser ska gälla för asylansökningar och förfaranden på vilka asylprocedurdirektivet respektive Dublinförordningen är tillämplig i enlighet med artikel 79.3 i asylprocedurförordningen respektive artikel 84 i asyl- och migrationshanteringsförordningen.

Övervägandena finns i kapitel 10.

12.2 Förslaget till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

2 kap.

4 §

Studiehjälp får lämnas till studerande som är svenska medborgare.

Studiehjälp får också lämnas till studerande som inte är svenska medborgare, om de studerande

1. är bosatta i Sverige och har permanent uppehållstillstånd här, och
2. har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning här.

Kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 gäller inte för personer som har fått en varaktig anknytning till Sverige och som är

1. utländska medborgare med uppehållsrätt enligt 3 a kap. 3 eller 4 § utlänningslagen (2005:716),
2. schweiziska medborgare med uppehållstillstånd, eller
3. familjemedlemmar till schweiziska medborgare som avses i 2 och själva har uppehållstillstånd.

Studiehjälp får lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 inte är uppfyllt, om den studerande har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1, 2, 3, 3 a eller 6 § eller 12 kap. 18 § första stycket 1 utlänningslagen eller med stöd av lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå eller om det finns särskilda skäl.

I 1 kap. 4–7 §§ finns bestämmelser om att vissa utländska medborgare ska jämföras med svenska medborgare.

Paragrafen innehåller bestämmelser om till vilka personer studiehjälp får lämnas. Övervägandena finns i avsnitt 8.7.1.

Fjärde stycket ändras som en följd av att möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd utmönstras för vidarebosatta (kvotflyktingar). Hänvisningen till 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) innebär att en studerande som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som kvotflykting även fortsättningsvis kan få studiehjälp.

3 kap.

4 §

Studiemedel får lämnas till studerande som är svenska medborgare.

Studiemedel får också lämnas till studerande som inte är svenska medborgare, om de studerande

1. är bosatta i Sverige och har permanent uppehållstillstånd här, och
2. har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning här.

Kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 gäller inte för personer som har en varaktig anknytning till Sverige och som är

1. utländska medborgare med uppehållsrätt enligt 3 a kap. 3 eller 4 § utlänningslagen (2005:716),

2. schweiziska medborgare med uppehållstillstånd, eller

3. familjemedlemmar till schweiziska medborgare som avses i 2 och själva har uppehållstillstånd.

Studiemedel får lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 inte är uppfyllt, om den studerande har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1, 2, 3, 3 a eller 6 § eller 12 kap. 18 § första stycket 1 utlänningslagen eller med stöd av lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå eller om det finns särskilda skäl.

I 1 kap. 4–6 §§ finns bestämmelser om att vissa utländska medborgare ska jämföras med svenska medborgare.

Paragrafen innehåller bestämmelser om till vilka personer studiemedel får lämnas. Övervägandena finns i avsnitt 8.7.1.

Fjärde stycket ändras på samma sätt som 2 kap. 4 § fjärde stycket, se författningskommentaren till den bestämmelsen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 12 juni 2026.

Övervägandena finns i kapitel 10.

12.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap

20 §

Det som föreskrivs i denna lag om krav på permanent uppehållstillstånd gäller inte för den som är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge. *Detsamma gäller för de utlänningar som har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1, 2 b, 3, 3 a eller 6 § eller 12 kap. 18 § utlänningslagen (2005:716) och har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd, eller har haft hemvist i Sverige sedan tio år med sådant tillstånd.*

I fråga om medborgare i övriga länder inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och sådana familjemedlemmar som avses i 3 a kap. 2 § utlänningslagen ska vid tillämpningen av denna lag uppehållsrätt likställas med ett permanent uppehållstillstånd. Detsamma gäller för de utlänningar som har beviljats uppehållsstatus i Sverige enligt avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen (EUT L 29, 31.1.2020, s. 7).

Paragrafen innehåller undantag från kravet på permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.3–9.3.4.

För att en utlänning ska kunna förvärva svenskt medborgarskap krävs som regel, utöver att övriga förutsättningar ska vara uppfyllda, att utlänningen har ett permanent uppehållstillstånd i Sverige. Ändringen i *första stycket* innebär att något krav på permanent uppehållstillstånd inte uppställs för de utlänningar som till följd av utmönstringen saknar möjlighet att beviljas ett permanent uppehållstillstånd. För att berörda utlänningar ska kunna förvärva svenskt medborgarskap krävs i stället att utlänningen har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd. Undantagen från permanent uppehållstillstånd i 6 § andra stycket och 8 § andra stycket ska i första hand fortsatt tillämpas för sådana utlänningar som är statslösa. För de utlänningar som har möjlighet att beviljas permanent uppehållstillstånd aktualiseras i ett medborgarskapsärende aldrig någon prövning av om det finns välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd.

En utlänning som berörs av utmönstringen och som vid prövnings-tidpunkten inte bedöms ha välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd ska vid denna tidpunkt inte kunna förvärva svenskt medborgarskap. Dispensgrunderna i naturalisationsärenden är därmed inte tillämpliga för sådana utlänningar som bedöms sakna välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd.

Med hänsyn till att det i SOU 2025:1 har föreslagits att det som huvudregel, med undantag för de fall Sveriges konventionsåtaganden föreskriver annat, ska krävas en hemvist om åtta år för att förvärva svenskt medborgarskap samt att det av den Europeiska konventionen om medborgarskap följer att konventionsstater inte får föreskriva en hemvisttid om längre tid än tio år för naturalisation, kommer prövningen av om utlänningen har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd i sådana ärenden som utgångspunkt att

ske först när utlänningen haft hemvist här under längre tid än åtta år, men kortare tid än tio år.

Har en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd haft hemvist i Sverige med sådant tillstånd sedan tio år ska detta likställas med permanent uppehållstillstånd och någon prövning av om utlänningen har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd ska i ett sådant fall därmed inte göras.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 12 juni 2026.
2. Äldre föreskrifter gäller för ärenden som har inletts före ikraftträdandet.
3. Äldre föreskrifter gäller vid överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i kapitel 10.

Referenser

Offentligt tryck

Propositioner

- Prop. 1924:137 *med förslag till lag om förvärvande och förlust av svenskt medborgarskap.*
- Prop. 1950:217 *med förslag till lag om svenskt medborgarskap.*
- Prop. 1954:41 *med förslag till utlänningslag.*
- Prop. 1972:132 *med förslag till lag om ändring i rättshjälpslagen m.m.*
- Prop. 1975/76:18 *Regeringens proposition om ändring i utlänningslagen (1954:193) m.m.*
- Prop. 1975/76:136 *om ändringar i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap.*
- Prop. 1977/78:90 *om ändring i utlänningslagen (1954:193), m.m.*
- Prop. 1983/84:144 *om invandrings- och flyktingpolitiken.*
- Prop. 1988/89:86 *med förslag till utlänningslag m.m.*
- Prop. 1994/95:179 *Ändringar i utlänningslagen.*
- Prop. 1995/96:220 *Lag om statsbudgeten.*
- Prop. 1996/97:9 *Ny rättshjälpslag.*
- Prop. 1996/97:25 *Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv.*
- Prop. 1997/98:178 *Medborgarskap och identitet.*
- Prop. 1999/2000:147 *Lag om svenskt medborgarskap.*
- Prop. 2004/05:136 *Stärkt skydd för ensamkommande barn.*
- Prop. 2004/05:170 *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden.*

- Prop. 2005/06:72 *Genomförande av EG-direktivet om rätt till familjeåterförening samt vissa frågor om handläggning och DNA-analys vid familjeåterförening.*
- Prop. 2005/06:77 *Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.*
- Prop. 2005/06:161 *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden.*
- Prop. 2009/10:31 *Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet.*
- Prop. 2009/10:77 *Försörjningskrav vid anhöriginvandring.*
- Prop. 2010/11:40 *En reformerad budgetlag.*
- Prop. 2012/13:63 *Utvidgad målgrupp för samhällsorientering samt ett kunskapsunderlag och en analys om integrationens tillstånd och utveckling.*
- Prop. 2012/13:151 *Överflyttning av vissa utlänningsärenden till den ordinarie migrationsprocessen m.m.*
- Prop. 2013/14:143 *Ett medborgarskap som grundas på samhörighet.*
- Prop. 2013/14:197 *Ändringar i utlänningslagen med anledning av den omarbetade Dublinförordningens ikraftträdande.*
- Prop. 2013/14:216 *Särskilt ömmande omständigheter.*
- Prop. 2013/14:217 *Enklare regler om uppehållstillstånd för vissa vårdnadshavare som sammanbor med barn i Sverige.*
- Prop. 2014/15:29 *Erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen.*
- Prop. 2015/16:174 *Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.*
- Prop. 2016/17:17 *Genomförande av det omarbetade asylprocedurdirektivet.*
- Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning- ny förvaltningslag.*
- Prop. 2019/20:178 *Kompletterande bestämmelser till utträdesavtalet mellan Förenade konungariket och EU i fråga om medborgarnas rättigheter.*

- Prop. 2020/21:71 *Uppenbart ogrundade ansökningar och fastställande av säkra ursprungsländer.*
- Prop. 2020/21:191 *Ändrade regler i utlänningslagen.*
- Prop. 2023/24:1 *Utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet.*
- Prop. 2023/24:18 *Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl.*
- Prop. 2023/24:107 *Ändringar i medborgarskapslagen.*
- Prop. 2024/25:49 *En ny ordning för asylsökandes boende.*
- Prop. 2024/25:92 *Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud.*

Statens offentliga utredningar, SOU

- SOU 1949:45 *med förslag till nya medborgarskapslagar för Danmark, Norge och Sverige.*
- SOU 1976:39 *Hemvist.*
- SOU 1999:34 *Svenskt medborgarskap.*
- SOU 2005:15 *Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare.*
- SOU 2006:2 *Omprövning av medborgarskap.*
- SOU 2008:65 *Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden.*
- SOU 2020:54 *En långsiktigt hållbar migrationspolitik.*
- SOU 2021:54 *Ändrade regler i medborgarskapslagen.*
- SOU 2024:10 *Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud.*
- SOU 2024:15 *Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m.*
- SOU 2025:1 *Skärpta krav för svenskt medborgarskap.*
- SOU 2025:2 *Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter.*

Övrigt

Ds A 1983:12 *Hemvisttidens beräkning i naturalisationsärenden m.m.*

Ds 2023:14 *En översyn av vissa frågor om offentliga biträden.*

Ds 2024:23 *Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlännningar vid tillfälliga verkställighetshinder.*

Internationella konventioner, avtal och EU-rättsakter m.m.

1930 års Haagkonvention för lösande av vissa konflikter mellan medborgarskapslagar (SÖ 1937:9).

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, antagen den 10 december 1948.

Den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

FN:s konvention från 1951 angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen), reviderad genom dess tilläggsprotokoll från 1967 (New York-protokollet).

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

1961 års FN-konvention om begränsning av statslöshet (SÖ 1969:12).

FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (SÖ 1986:1).

FN:s konvention om barnets rättigheter, antagen den 20 november 1989 (SÖ 1990:20).

1997 års Europeiska konvention om medborgarskap, antagen den 6 november 1997 (SÖ 2001:20).

Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

Rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat.

- Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening.
- Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.
- Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för nära tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet.
- Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning).
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning).
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning).
- 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).

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet av den 6 april 2016 för en reform av det gemensamma asylsystemet och ökade möjligheter till laglig inresa till Europa (COM[2016]197 final).

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EU (allmän dataskyddsförordning).

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande och för innehållet i det beviljade skyddet, om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1350 av den 14 maj 2024 om inrättande av en unionsram för vidarebosättning och inresa av humanitära skäl samt om ändring av förordning (EU) 2021/1147.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1351 av den 14 maj 2024 om asyl- och migrationshantering, om ändring av förordningarna EU 2021/1147 och (EU) 2021/1060 om upphävande av förordning (EU) nr 604/2013.

Böcker, artiklar, rapporter och statistik m.m.

Wahlbäck, M. och Nordström, T. (1952), *Lagen om svenskt medborgarskap med förklarande anmärkningar*.

Migrationsverket: *Rättsligt ställningstagande, Kvalitetskrav på offentliga biträden*, RS/021/2020, 2020-11-17.

Migrationsverket: *Beviljade medborgarskap 2020*.

- Rapport från Statens medicinsk-etiska råd (Smer 2020:6), *Vård av personer utan permanent uppehållstillstånd. Etiska aspekter på behandling som kräver eftervård.*
- Migrationsverket: *Beviljade medborgarskap 2021.*
- Migrationsverket (2021): *Rättsligt ställningstagande, Möjligheten att beviljas ställning som varaktigt bosatt när personen saknar egen försörjning, RS/019/2021.*
- Migrationsverket (2021): *Rättsligt ställningstagande, Utredning och prövning av identitet och medborgarskap samt hemvist och vanlig vistelseort i asylärenden, RS/029/2021.*
- Migrationsverket: *Föreskrifter om förteckning över säkra ursprungsländer, MIGRFS 2021:4, beslutade den 24 maj 2021 (upphävda).*
- RiR 2022:14 *Lämpligt biträde med rätt ersättning – hanteringen av offentliga biträden i migrationsärenden.*
- Migrationsverket (2022): *Rättsligt ställningstagande, Rätt till skydd för privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen.*
- Migrationsverket: *Beviljade medborgarskap 2022.*
- Migrationsverket: *Beviljade medborgarskap 2023.*
- Migrationsverket, *Årsredovisning 2023 och 2024.*
- Sveriges Domstolar, *Årsredovisning 2023 och 2024.*
- Lind, J., Hansen, C. och Khoury, N. (2023) *The impact of temporary residence permits on young refugees abilities to build a life in Sweden, Social sciences 12:143.*
- Sandesjö H., och Björk, K., *Medborgarskapslagen med kommentarer, 20 februari 2023, version 4C, Juno.*
- Sandesjö, H. och Björk, K. *Medborgarskapslagen med kommentarer, 12 februari 2024, version 4D, Juno.*
- Migrationsverket: *Beviljade medborgarskap 2024.*
- Migrationsverket: *Föreskrifter om förteckning över säkra ursprungsländer, MIGRFS 2025:1, beslutade den 7 januari 2025.*
- Migrationsverket: *Verksamhets- och utgiftsprognos, februari 2025 (dnr 1.3.3-2025-779).*
- Migrationsverket, *Årsredovisning 2024.*
- Sveriges Domstolar, *Årsredovisning 2024.*

Rättsfall m.m.

EU-domstolen

- Dom den 19 juni 2018 i mål C-181/16.
- Dom den 5 juli 2018 i mål C-269/18.
- Dom den 26 september 2018 i mål C-180/17.
- Dom den 7 november 2018 i mål C-257/17.
- Dom den 3 oktober 2019 i mål C-302/18.
- Dom den 5 september 2023 i mål C-689-21.
- Dom den 30 januari 2024 i mål C-560/20.
- Dom den 12 september 2024 i mål C-63/23.
- Dom den 4 oktober 2024 i mål C-134/23.

Europadomstolen

- Abdulaziz, Cabales och Balkandali mot Storbritannien, nr 9214/80, 9473/81 och 9474/81, 28 maj 1985.
- Karassev mot Finland, nr 31414/96, 12 januari 1999.
- Ciliz mot Nederländerna, nr 29192/95, 11 juli 2000.
- Maaouia mot Frankrike, nr 39652/98, 5 oktober 2000.
- Rodrigues da Silva och Hoogkamer mot Nederländerna, nr 50435/99, 31 januari 2006.
- Osman mot Danmark, nr 38058/09, 14 juni 2011.
- A.A. mot Storbritannien, nr 8000/08, 20 september 2011.
- Nacic m.fl. mot Sverige, nr 16567/10, 15 maj 2012.
- Dabo mot Sverige, nr 12510/18, 18 april 2024.

Migrationsöverdomstolen

- Migrationsöverdomstolens avgörande den 22 juni 2006, mål nr UM 35-06 (MIG 2006:2).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 5 oktober 2006, mål nr UM 131-06 (MIG 2006:4).

- Migrationsöverdomstolens avgörande den 31 maj 2007,
mål nr UM 1428-06 (MIG 2007:28).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 25 juni 2007,
mål nr UM 1048-06 (MIG 2007:39).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 4 december 2007,
mål nr UM 2471-07 (MIG 2007:50).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 22 februari 2008,
mål nr UM 558-07 (MIG 2008:10).
- Migrationsöverdomstolens avgöranden den 18 mars 2008,
mål nr UM 1116-07 och UM 515-07 (MIG 2008:11 I och II).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 6 maj 2008,
mål nr UM 2031-07 (MIG 2008:17).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 22 april 2010,
mål nr UM 1457-10 (MIG 2010:7).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 22 december 2010,
mål nr UM 2244-10 (MIG 2010:22).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 10 juni 2011,
mål nr UM 8314-09 (MIG 2011:10).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 6 december 2012,
mål nr UM 3524-12 (MIG 2012:20).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 6 december 2012,
mål nr UM 10440-11 och UM 10438-11 (MIG 2012:21).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 14 juni 2013,
mål nr UM 8090-12 (MIG 2013:8).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 16 april 2013,
mål nr UM 8345-12 (MIG 2013:10).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 26 november 2013,
mål nr UM 10383-12 (MIG 2013:22).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 4 november 2014,
mål nr UM 2988-14 (MIG 2014:23).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 27 november 2014,
mål nr UM 1640-14 (MIG 2014:26).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 19 december 2014,
mål nr UM 5998-14 (MIG 2014:29 I).

- Migrationsöverdomstolens avgörande den 16 juni 2015,
mål nr UM 7816-14 (MIG 2015:7).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 20 augusti 2015,
mål nr UM 3266-14 (MIG 2015:12).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 31 augusti 2015,
mål nr UM 5454-14 (MIG 2015:21).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 13 maj 2016,
mål nr UM 7390-15 (MIG 2016:12).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 17 november 2016,
mål nr UM 3885-16 (MIG 2016:23).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 22 juni 2017,
mål nr 8098-16 (MIG 2017:13).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 6 juli 2017,
mål nr UM 2484-17 (MIG 2017:15).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 30 oktober 2017,
mål nr UM 8008-16 (MIG 2017:20).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 20 september 2018,
mål nr UM 8834-18 (MIG 2018:16).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 18 oktober 2018,
mål nr UM 3009-18 (MIG 2018:19).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 13 november 2018,
mål nr UM 5407-18 (MIG 2018:20).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 19 juni 2019,
mål nr UM 10872-18 (MIG 2019:11).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 13 november 2019,
mål nr UM 2994-19 (UM 2019:20).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 16 december 2019,
mål nr UM 6036-19 (MIG 2019:26).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 17 juni 2020,
mål nr UM 18777-19 (MIG 2020:12).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 22 juni 2020,
mål nr UM 19581-19 (MIG 2020:13).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 22 december 2020,
mål nr UM 2944-20 (MIG 2020:24).

- Migrationsöverdomstolens avgörande den 9 juli 2021,
mål nr UM 2383-21 (MIG 2021:15).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 15 februari 2023,
mål nr UM 7267-22 (MIG 2023:2).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 21 juni 2023,
mål nr UM 9269-22 (MIG 2023:8).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 21 juni 2023,
mål nr UM 11835-22 (MIG 2023:9).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 24 augusti 2023,
mål nr UM 11026-22 (MIG 2023:10).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 13 juni 2024,
mål nr UM 12955-23 (MIG 2024:4).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 20 juni 2024,
mål nr UM 3492-24 (MIG 2024:7).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 12 september 2024,
mål nr UM 4776-24 (MIG 2024:10).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 17 december 2024,
mål nr UM 6237-24 (MIG 2024:17).

Högsta förvaltningsdomstolen

- Högsta förvaltningsdomstolens avgörande den 5 juni 2017,
mål nr 3113-16 (HFD 2017 ref. 32).
- Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 2 mars 2021,
mål nr 5507-20 (HFD 2021 not. 8).
- Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 21 oktober 2021,
mål nr 3686-21 (HFD 2021 not. 38).

Högsta domstolen

- Högsta domstolens avgörande den 19 maj 1994,
mål nr Ö 4041-93 (NJA 1994 s. 302).
- Högsta domstolens avgörande den 11 april 1995,
mål nr Ö 4598-94 (NJA 1995 s. 238).

Kommittédirektiv 2023:137

Anpassning av det svenska regelverket för beviljande av asyl och asyلفörfarandet till miniminivån enligt EU-rätten

Beslut vid regeringssammanträde den 2 oktober 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av det svenska regelverket för beviljande av asyl och förfarandet för prövningen av en asylansökan och lämna förslag till författningsändringar och andra åtgärder som syftar till att så långt det är rättsligt möjligt begränsa bl.a. asylsökandes rättigheter genom att anpassa regelverket till miniminivån enligt EU-rätten. Syftet är att säkerställa ett ansvarsfullt och restriktivt regelverk.

Utredaren ska bl.a.

- göra en översyn av reglerna gällande beviljande av asyl och förfarandet för prövningen av en asylansökan i syfte att åstadkomma en reglering som inte går utöver vad som krävs enligt miniminivån enligt EU-rätten,
- ta ställning till hur möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa utlänningar,
- undersöka under vilka förutsättningar permanenta uppehållstillstånd som har beviljats vissa utlänningar ska kunna ändras och ta ställning till hur en sådan ordning skulle kunna utformas samt överväga och föreslå nödvändiga undantag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska, i de delar som gäller anpassning av det svenska regelverket till EU:s rättsliga miniminivå, redovisas senast den 2 januari 2025. I övriga delar ska uppdraget redovisas senast den 2 oktober 2025.

Uppdraget att anpassa det svenska regelverket till EU:s rättsliga miniminivå

Regelverket för beviljande av asyl och förfarandet för prövningen av en asylansökan behöver ses över

Asylinvandringen till Sverige har under senare år varit omfattande. Även om andelen asylsökande som söker sig till Sverige har minskat tar Sverige fortfarande emot fler asylsökande per capita än flera andra länder i Europa, däribland våra nordiska grannländer. Den tidigare stora invandringen i kombination med bristande integration har bidragit till att Sverige står inför stora utmaningar med ett växande utanförskap. För att bryta och vända den utvecklingen genomför regeringen nu ett paradigmskifte inom svensk migrationspolitik med målet att kraftigt minska antalet asylsökande som söker sig till Sverige och beviljade uppehållstillstånd. Utgångspunkten ska vara att skydd för den som flyr en konflikt eller kris ska erbjudas tillfälligt och för den som flyr Sveriges närområde och därefter leda till antingen svenskt medborgarskap, återvändande eller återvandring. Sverige ska inte i något avseende vara mer generöst i synen på asyl eller ansvar för att pröva en ansökan om internationellt skydd än vad som följer av förpliktelser enligt EU-rätten eller andra juridiskt bindande internationella regler som Sverige åtagit sig att följa. Ett viktigt led i det arbetet är att säkerställa att det svenska regelverket för beviljande av asyl och förfarandet för prövningen av en asylansökan inte är mer generöst än vad som krävs enligt EU-rätten. En utredning ska därför, genom en genomlysning av svensk rätt i förhållande till EU-rätten, ta fram förslag till författningsändringar och andra åtgärder som syftar till att så långt det är rättsligt möjligt begränsa bl.a. asylsökandes rättigheter.

Inom EU regleras frågor om asylförfarandet och beviljande av internationellt skydd bl.a. av Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning), här kallat det omarbetade asylprocedurdirektivet, och av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011

om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning), här kallat det omarbetade skyddsgrundsdirektivet. Direktiven innehåller bl.a. bestämmelser om bedömningen av ansökningar om internationellt skydd, förutsättningar för att betraktas som flykting eller subsidiärt skyddsbehövande (vilket i svensk rätt motsvaras av begreppet alternativt skyddsbehövande), skyddsstatus, grundläggande principer och garantier och förfaranden för beviljande och återkallande av internationellt skydd. Direktiven fastställer endast en miniminivå för normer och förfaranden och det är möjligt för medlemsstaterna att införa eller behålla förmånligare bestämmelser förutsatt att de är förenliga med direktiven. I syfte att anpassa det svenska regelverket för beviljande av asyl, asylförfarandet och rättigheter för asylsökande, den som beviljas uppehållstillstånd på asylrelaterade grunder och anhöriga till sådana personer till EU:s rättsliga miniminivå och utifrån vad som i övrigt följer av intresset av en restriktiv asylpolitik ska utredaren särskilt analysera vilka möjligheter som finns enligt dessa EU-direktiv att skärpa det svenska regelverket. Sedan flera år pågår förhandlingar inom EU om en reformering av det gemensamma regelverket för asyl bl.a. gällande förslag till en skyddsgrundsförordning och en asylprocedurförordning. Förhandlingarna är inte avslutade.

I Sverige finns regler om asylförfarandet och beviljande av internationellt skydd framför allt i utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97). Frågor om anpassningar av det svenska regelverket inom ramen för miniminivån enligt EU-rätten har delvis setts över tidigare. Någon fullständig översyn har dock inte gjorts av hur det svenska regelverket för beviljande av asyl och förfarandet för prövningen av en asylansökan förhåller sig till miniminivån enligt EU-rätten. En sådan översyn är nödvändig för att säkerställa att det svenska regelverket inte ska vara mer generöst än vad som krävs för en medlemsstat. En utredare bör därför få i uppdrag att göra en systematisk genomgång av genomförandet av EU-rätten i svensk utlänningsrätt. Om utredaren bedömer att en bestämmelse inte motsvarar de lägst ställda kraven i EU-rätten ska utredaren lämna förslag på författningsändringar som innebär att bestämmelsen utgår från EU:s miniminivå. Utredaren ska också ta fram förslag på åtgärder i övrigt

som är rättsligt möjliga att genomföra i syfte att anpassa Sveriges asyllagstiftning till EU:s miniminivå, vilket kan bidra till att minska antalet asylsökande till Sverige.

Utredaren ska vid sina överväganden säkerställa att de förslag som läggs fram är förenliga med den miniminivå som följer av EU-rätten och andra juridiskt bindande internationella regler som Sverige åtagit sig att följa.

Det svenska regelverket om beviljande av asyl och förfarandet för prövningen av en asylansökan ska anpassas till EU:s rättsliga miniminivå

Det omarbetade skyddsgrundsdirektivet och det omarbetade asylprocedurdirektivet har genomförts i svensk rätt genom framför allt ändringar i utlänningslagen och utlänningsförordningen. Det finns dock skillnader mellan direktiven och svensk rätt i ett antal avseenden. EU-direktiv är bindande för medlemsstaterna när det gäller det resultat som ska uppnås, men överlåter åt medlemsstaterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet (artikel 288 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Det innebär t.ex. att en medlemsstat inte behöver använda sig av samma terminologi eller systematik som i direktivet. Till viss del beror skillnaderna på att gällande svensk lagstiftning inte innehåller lika detaljerade bestämmelser som direktiven eller annan terminologi eller att det avsedda resultatet uppnås på annat sätt än genom lagstiftning, t.ex. genom rättspraxis. I Sverige utgår vidare prövningen av en asylansökan från en prövning av uppehållstillstånd till skillnad från den EU-rättsliga regleringen av internationellt skydd där statusen som flykting eller subsidiärt skyddsbehövande är det centrala. Det finns också skillnader som har sin grund i att delar av direktiven innehåller fakultativa bestämmelser som Sverige har valt att inte genomföra och som därför saknar motsvarighet i svensk rätt. Sverige har i flera avseenden även genomfört direktiven på ett sätt som har gått utöver vad som krävs enligt miniminivån i direktiven. Det innebär att det finns utrymme för att anpassa det svenska regelverket för att det inte ska vara mer generöst än vad som är en skyldighet för en medlemsstat enligt EU-rätten.

Utredaren ska sammanfattningsvis

- göra en systematisk genomgång av EU-rätten och, vid behov, lämna förslag på författningsändringar som innebär att svensk rätt följer miniminivån i EU:s regelverk för att så långt det är möjligt begränsa asylsökandes rättigheter,
- ta fram förslag på åtgärder i övrigt som är rättsligt möjliga att genomföra i syfte att anpassa Sveriges asyllagstiftning till EU:s miniminivå, och
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

I det följande lämnas exempel på några materiella skillnader och områden där det finns utredningsbehov som särskilt bör uppmärksammas av utredaren. Det ska betonas att uppräknningen nedan inte är uttömmande utan endast en exemplifiering. En genomgående analys av relevant svensk lagstiftning och praxis behöver göras för att utröna vilka författningsändringar och andra åtgärder som är nödvändiga för att så långt det är rättsligt möjligt kunna säkerställa ett ansvarsfullt och restriktivt regelverk, vilket kan bidra till att minska antalet som söker sig till Sverige.

Utgångspunkten vid översynen ska vara att grunderna för att bevilja uppehållstillstånd efter ansökan om asyl inte ska vara fler eller mer generösa än vad som följer av EU-rätten eller sådana internationella konventioner som är tillämpliga och juridiskt bindande för Sverige. Det centrala för uppdraget är att anpassa svensk rätt i de delar där resultatet av den svenska regleringen är mer förmånligt för asylsökande och skyddsbehövande jämfört med vad som följer av miniminivån enligt EU-rätten. Avsikten med uppdraget är alltså inte att genomföra direktiven på nytt. Utan att avvika mer än ytterst nödvändigt från det övergripande uppdraget bör, vid analysen av vilka anpassningar av svensk rätt som behöver göras, beaktas att det i vissa undantagsfall kan finnas starka skäl att avvika från miniminivån. Det kan t.ex. vara fallet för att främja ett enhetligt men framför allt ändamålsenligt regelverk. Ett exempel på en sådan avvikelse är giltighetstiden för uppehållstillstånd som beviljas alternativt skyddsbehövande där lagstiftaren vid flera tillfällen har bedömt att giltighetstiden vid det första beslutstillfället ska bestämmas till 13 månader trots att det omarbetade skyddsgrundsdirektivet inte kräver ett tillstånd som gäller längre än ett år (jfr prop. 2015/16:174 s. 30 och prop. 2020/21:191

s. 61–62). Det kan också finnas skäl att avvika från miniminivån i syfte att inte ensidigt förlänga eller fördröja asylprocessen eller motverka ett välfungerande återvändande.

Beviljande och återkallelse av internationellt skydd

För att det svenska regelverket om beviljande av internationellt skydd och asylförfarandet ska anpassas till EU:s rättsliga miniminivå bör bl.a. bestämmelserna i 4 kap. utlänningslagen om flyktingar och andra skyddsbehövande ses över.

Återkallelse av skyddsstatus

Enligt det omarbetade skyddsgrundsdirektivet ska en person upphöra att vara flykting om han eller hon inte längre kan fortsätta att vägra att begagna sig av skyddet i det land där han eller hon är medborgare eftersom de omständigheter som ledde till att han eller hon erkändes som flykting inte längre föreligger (artikel 11.1 e). För att ändrade förhållanden ska kunna ligga till grund för att en person ska upphöra att vara flykting krävs enligt svensk rätt att de hänför sig till förhållandena i hemlandet (jfr 4 kap. 5 § första stycket 5 utlänningslagen, UtlL). I det avseendet har alltså den svenska lagstiftaren valt att genomföra direktivet med snävare förutsättningar än vad direktivet medger. Det ska därför lämnas förslag på ytterligare möjligheter att konstatera att en person har upphört att vara flykting i svensk rätt, t.ex. på grund av att de individuella omständigheter som låg till grund för att personen ansågs vara flykting inte längre är aktuella. Utgångspunkten bör vara att svensk rätt ska motsvara de möjligheter till återkallelse av internationellt skydd som EU-rätten ger.

Enligt svensk rätt innebär inte heller ett beslut om återkallelse av en utlännings flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande att också hans eller hennes uppehållstillstånd återkallas (jfr 7 kap. UtlL). Vid genomförandet av det första skyddsgrundsdirektivet gjordes bedömningen att direktivet måste tolkas på så sätt att det ger en möjlighet för medlemsstaterna att återkalla en utlännings uppehållstillstånd om utlännings flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande har återkallats (prop. 2009/10:31 s. 142–143). I linje med att anpassa det svenska regelverket till EU:s rättsliga

minimnivå ska det därför undersökas hur en ordning om att återkalla uppehållstillstånd som skyddsbehövande i de fall skyddsstatusen har återkallats kan införas.

Beviskrav och bevisbörd

I svensk rätt gäller principen om fri bevisföring och fri bevisvärdering. Det är den asylsökande som har bevisbördan för att han eller hon är i behov av internationellt skydd och som ska göra både sin berättelse och sin identitet sannolik. Migrationsverket har dock en utredningsskyldighet och måste se till att ärendet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Den svenska ordningen ska i jämförelse med EU-rätten inte innebära en mer generös ordning både vad gäller bevisbörd och beviskrav. Enligt EU-rätten får medlemsstaterna betrakta det som den sökandes skyldighet att så snart som möjligt lägga fram alla faktorer som behövs för att styrka ansökan om internationellt skydd (artikel 4.1 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet). Den sökandes identitet är en av de faktorer som avses i bestämmelsen (artikel 4.2).

Förslag ska tas fram för att det ska finnas en huvudregel som i enlighet med skyddsgrundsdirektivet innebär att den sökande ska styrka sin identitet och alla omständigheter som åberopas som grund för en ansökan om asyl med alla faktorer som den sökande förfogar över, exempelvis dokumentation och resehandlingar. Undantag från huvudregeln om den sökandes bevisbörd och beviskrav ska strikt spegla de krav som framgår av artikel 4.5 i direktivet. Utredaren bör dessutom ta fram förslag på vilka rättsföljder som så långt som möjligt begränsar den sökandes rättigheter enligt EU-rätten om den sökande inte uppfyller sin bevisbörd och beviskrav.

I uppdraget ska ingå att se över möjligheterna att skärpa eller förtydliga regler om bevisbörd och beviskrav enligt vad som är möjligt enligt EU-rätten. Utredaren ska därför säkerställa att svensk rätt är i överensstämmelse med miniminivån enligt EU-rätten och annan internationell rätt när det gäller beviskrav och bevisbörd i asylprocessen.

Utredaren ska därför

- lämna förslag om att införa ytterligare möjligheter att konstatera att en person har upphört att vara flykting i svensk rätt,
- ta ställning till om det kan införas ytterligare möjligheter att konstatera att en person har upphört att vara skyddsbehövande i svensk rätt,
- ta ställning till under vilka förutsättningar det kan införas en möjlighet att återkalla uppehållstillstånd som beviljats skyddsbehövande i de fall statusen återkallats,
- ta ställning till hur reglerna om bevisbörla och beviskrav i asylprocessen kan skärpas eller förtydligas i svensk rätt,
- ta fram förslag om rättsföljder om sökande inte uppfyller sin bevisbörla och beviskrav, på ett sätt som så långt som det är möjligt enligt EU-rätten begränsar den sökandes rättigheter,
- ta ställning till under vilka förutsättningar i övrigt svensk rätt kan anpassas för att inte vara mer generös än miniminivån enligt EU-rätten när det gäller beviskrav och bevisbörla i asylprocessen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Asylförfarandet

Artikel 31.8 och artikel 32.2 i det omarbetade asylprocedurdirektivet ger medlemsstaterna möjlighet att i vissa fall införa påskyndade förfaranden och att anse ansökningar som uppenbart ogrundade, vilket innebär att sökanden inte har en automatisk rätt att stanna kvar i medlemsstaten under den tid ett överklagande prövas i domstol (artikel 46.6). Sverige har endast delvis genomfört direktivets bestämmelser genom bestämmelser i 8 kap. 19 § UtL om beslut om omedelbar verkställighet vid uppenbart ogrundade ansökningar. Sedan 2021 finns i svensk rätt även bestämmelser om säkra ursprungsländer. Det bör analyseras om ytterligare möjligheter att betrakta ansökningar som uppenbart ogrundade enligt artikel 31.8 och artikel 32.2 i det omarbetade asylprocedurdirektivet kan införas och därmed möjliggöra beslut om omedelbar verkställighet i fler situationer. Utgångspunkten ska vara att möjligheterna att införa påskyndade förfaran-

den och att besluta om omedelbar verkställighet ska genomföras i så stor utsträckning som möjligt i svensk rätt. Detsamma gäller möjligheterna att införa andra åtgärder i restriktiv riktning, t.ex. som en följd av ogrundade ansökningar.

I detta sammanhang finns även skäl att se över bestämmelsen i 5 kap. 1 b § UtL om när en asylansökan får avvisas. Sverige har i detta avseende infört mer förmånliga bestämmelser än vad som följer av artikel 33 i det omarbetade asylprocedurdirektivet om ansökningar som inte kan tas upp till prövning, i och med att en asylansökan i vissa situationer inte får avvisas, t.ex. om sökanden fått en särskild anknytning till Sverige (5 kap. 1 b § andra stycket 2 UtL).

Vidare är bestämmelser om att anse en ansökan som implicit återkallad enligt artikel 28 i det omarbetade asylprocedurdirektivet inte införda i svensk rätt. En ansökan kan exempelvis anses som implicit återkallad om sökanden har underlåtit att infinna sig till en personlig intervju. Det kan leda till att ansökan får avskrivas och i vissa fall avslås. Inom ramen för översynen ska det övervägas hur en ordning med sådana bestämmelser kan införas.

Utredaren ska därför

- ta ställning till vilka ytterligare möjligheter som finns enligt EU-rätten att betrakta ansökningar som uppenbart ogrundade och därmed kunna besluta om omedelbar verkställighet i fler situationer och, utifrån sina ställningstaganden, lämna sådana förslag,
- ta ställning till hur en ordning för när en asylansökan får avvisas bör utformas och införa möjligheter att anse en ansökan som implicit återkallad och, oavsett ställningstagande i sak, lämna sådana förslag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Offentligt bekostat biträde och tolk i asylförfarandet

Vid genomförandet av det omarbetade asylprocedurdirektivet konstaterades att direktivet ger ett större utrymme för att låta bli att förordna offentligt biträde än vad som gäller enligt 18 kap. UtL (prop. 2016/17:17 s. 54). Det omarbetade asylprocedurdirektivet innehåller t.ex. inte några bestämmelser som innebär en skyldighet för medlemsstaterna att tillhandahålla offentligt biträde vid prövningen

hos Migrationsverket. Direktivet fokuserar i stället på offentligt biträde vid prövningen i domstol. För ensamkommande barn ska medlemsstaterna dock utse en företrädare som företräder och bistår barnet under hela asylförfarandet, dvs. även hos Migrationsverket (artiklarna 20–22 och 25). Enligt utlänningslagen ska offentligt biträde förordnas för asylsökande om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Detta gäller både inför prövningen hos Migrationsverket och vid prövningen i domstol. För ensamkommande barn förordnas i princip alltid ett offentligt biträde.

Även rätten till tolk som bekostas av offentliga medel är mer vidsträckt i svensk rätt än vad som följer av det omarbetade asylprocedurdirektivet (artikel 12 och artikel 15 c). Det finns inte några bestämmelser i utlänningslagen om rätt till tolk under asylförfarandet. Regleringen av rätten till tolk finns i stället i de allmänna bestämmelserna i 13 § förvaltningslagen (2017:900) och 50 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Enligt 13 § förvaltningslagen ska en myndighet använda tolk om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska. I 50 § förvaltningsprocesslagen anges att en tolk vid behov ska anlitas om en part som ska höras inför rätten inte behärskar svenska.

Inom ramen för uppdraget att anpassa det svenska regelverket om skyddsbehövande och asylförfarandet till EU:s rättsliga miniminivå ska det övervägas hur rätten till offentligt bekostat biträde och tolk i asylärenden kan begränsas.

Utredaren ska därför

- analysera i vilken utsträckning det svenska regelverket gällande rätten till offentligt bekostat biträde och tolk i asylförfarandet är mer förmånligt än vad som krävs enligt EU-rätten,
- utifrån resultatet av analysen överväga och ta ställning till hur rätten till offentligt bekostat biträde och tolk i asylförfarandet kan begränsas genom ändringar i utlänningslagen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa grupper

Den svenska asylprövningen utgår från uppehållstillståndet som sådant. En asylsökande som inte uppfyller kriterierna för att beviljas internationellt skydd kan i vissa fall beviljas uppehållstillstånd på andra grunder, såsom familjeanknytning eller synnerligen ömmande omständigheter. Som en följd av det prövas i svensk rätt även andra eventuella grunder för uppehållstillstånd i samma förfarande. Ett skyddsbehov kan också uppkomma först efter att en asylsökande har fått ett avslag på sin asylansökan och ett avlägsnandebeslut. I vissa fall finns då möjlighet att bevilja en sådan person ett uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder (12 kap. 18 § UtL). En utlänning som fått avslag på sin asylansökan kan under vissa förutsättningar även beviljas uppehållstillstånd på grund av arbete (5 kap. 15 a § UtL).

Uppehållstillstånd som beviljas en person efter en ansökan om asyl är som huvudregel tidsbegränsade (jfr t.ex. 5 kap. 1 a och 6 §§ UtL). Ett permanent uppehållstillstånd kan beviljas först efter att en utlänning har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år och förutsätter vidare att utlänningen uppfyller vissa särskilda krav, bl.a. att han eller hon kan försörja sig (5 kap. 7 § UtL). Även anhöriga till dessa personer kan beviljas permanent uppehållstillstånd under liknande förutsättningar (5 kap. 3 och 3 a §§ UtL). En person som har vistats i Sverige med uppehållstillstånd i fem år utan avbrott kan ansöka om ställning som varaktigt bosatt. Den som beviljats en sådan ställning ska även beviljas permanent uppehållstillstånd (5 kap. 2 b § UtL). En utlänning som har tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning), s.k. kvotflyktingar, beviljas permanent uppehållstillstånd redan vid det första beslutstillfället (5 kap. 2 § UtL). Varken EU-rätten eller internationella konventioner kräver dock att ett uppehållstillstånd ska vara permanent. I vissa fall har dock lagstiftaren valt att knyta rättigheter som följer av EU-rätten till ett permanent uppehållstillstånd. Det gäller t.ex. för personer som beviljats ställning som varaktigt bosatta och vid viss anhöriginvandring.

Ett viktigt led i att anpassa det svenska regelverket för beviljande av asyl och asylförfarandet till EU:s rättsliga miniminivå är att asylrelaterade uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade och att möjlig-

heten att bevilja permanent uppehållstillstånd för dessa tas bort. Det bör därför utredas hur möjligheten att beviljas permanenta uppehållstillstånd ska utmönstras för utlänningar som beviljas uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov (5 kap. 1 § UtlL) vidarebosättning (5 kap. 2 § UtlL), synnerligen och särskilt ömmande omständigheter (5 kap. 6 § UtlL), vissa verkställighetshinder (12 kap. 18 § UtlL) och arbete efter avslag på asylansökan (5 kap. 15 a § UtlL). För att främja ett enhetligt och ändamålsenligt regelverk och för att undvika parallella system bör det även undersökas hur permanenta uppehållstillstånd för vissa utlänningar ska utmönstras för varaktigt bosatta. Permanent uppehållstillstånd ska även utmönstras för anhöriga till dessa grupper.

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för utlänningar som beviljas uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov, vidarebosättning, synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter, på grund av vissa verkställighetshinder, arbete efter avslag på asylansökan eller som varaktigt bosatta, liksom för anhöriga till dessa grupper, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Medborgarskap

Eftersom permanent uppehållstillstånd som huvudregel krävs för att svenskt medborgarskap ska beviljas enligt gällande rätt behöver även förutsättningarna för att bevilja svenskt medborgarskap ses över. Utmönstringen av permanent uppehållstillstånd ska inte innebära sänkta krav för medborgarskap.

Utredaren ska därför

- ta ställning till vilka ändringar som behöver göras i medborgarskapslagstiftningen med anledning av att permanent uppehållstillstånd utmönstras för vissa grupper, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Även vissa befintliga permanenta uppehållstillstånd bör ses över

Som nämnts ovan kräver inte EU-rätten eller annan internationell reglering att uppehållstillstånd som beviljas ska vara permanenta. Det finns därför skäl att göra en översyn av under vilka förutsättningar befintliga permanenta uppehållstillstånd ska kunna ändras till tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Det svenska medborgarskapet förenar människor i Sverige oavsett bakgrund och innebär ett rättsligt förhållande mellan medborgaren och staten som medför rättigheter och skyldigheter för båda parter. I Sverige har nästan 130 000 personer permanenta uppehållstillstånd som har beviljats efter en ansökan om asyl eller genom ett beslut om vidarebosättning eller på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd efter en asylansökan eller genom ett beslut om vidarebosättning. De flesta har haft dessa tillstånd kortare tid än nio år men en relativt stor grupp har haft permanenta uppehållstillstånd längre tid än så. Regeringen anser att det är rimligt att den som bor och lever i Sverige under en längre tid också blir en fullständig del av det svenska samhället genom sitt medborgarskap och genom att leva upp till de krav som ställs för att få ett sådant. I samband med att permanenta uppehållstillstånd utmönstras för vissa grupper bör de som berörs ges realistiska möjligheter att få medborgarskap. Utredaren ska därför även se över hur vissa utlänningar som har permanent uppehållstillstånd i stället ska förmås att vilja bli svenska medborgare.

Om personen inte uppfyller förutsättningarna för eller inte vill ansöka om svenskt medborgarskap bör det övervägas om det permanenta uppehållstillståndet i stället ska kunna ändras till ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av en ställning som varaktigt bosatt eller på annan grund, om förutsättningarna för detta är uppfyllda.

Det kan finnas situationer i enskilda fall när det vore oskäligt att ändra ett permanent uppehållstillstånd och det bör därför finnas möjligheter att göra undantag. En undantagsbestämmelse ska ha en restriktiv tillämpning och det ska krävas att personen uppfyller kraven för ett hederligt levnadssätt.

Översynen ska omfatta samma grupper som ingår i uppdraget om att utmönstra permanent uppehållstillstånd samt utlänningar som har beviljats permanent uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen respektive lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på

gymnasial nivå. Även anhöriga till dessa kategorier ska omfattas av översynen.

Vid översynen ska utredaren beakta att gynnande förvaltningsbeslut som huvudregel inte får ändras till den enskildes nackdel (37 § förvaltningslagen). Huvudregeln är dock försedd med ett antal undantag, se t.ex. 37 § andra stycket förvaltningslagen. Huvudregeln har inte heller ansetts utgöra något hinder mot att gynnande beslut upphävs med stöd av senare tillkommen lagstiftning, förutsatt att denna lagstiftning inte är uppenbart oförenlig med regeringsformen eller i övrigt är behäftad med någon grundläggande brist (se RÅ 1999 ref. 76). Vid översynen ska utredaren beakta grundläggande juridiska rättssäkerhetsprinciper.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på åtgärder som kan vidtas för att förmå utlänningar med permanent uppehållstillstånd att ansöka om svenskt medborgarskap i högre utsträckning,
- undersöka under vilka förutsättningar permanenta uppehållstillstånd som har beviljats vissa utlänningar ska kunna ändras till tidsbegränsade uppehållstillstånd och ta ställning till hur en sådan ordning skulle kunna utformas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden. Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv och ett integrationsperspektiv i den analys som görs. En redogörelse för konsekvenserna för barn ur ett barnrättsperspektiv i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ska göras i den mån förslagen berör barn. Det ska särskilt säkerställas att asylrätten värnas.

Utredaren ska vidare lämna en redogörelse för offentligfinansiella, samhällsekonomiska, verksamhetsmässiga och andra konsekvenser som förslagen kan medföra för berörda myndigheter, för företag, för kommuner och för enskilda individer. Utredaren ska så tidigt som möjligt i arbetet analysera de offentligfinansiella effekterna av de förslag som utreds. Om de förslag som utredningen lämnar innebär

offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas. Konsekvensanalysen ska löpa parallellt med det övriga arbetet.

Utredaren ska beakta effekterna för Migrationsverket och migrationsdomstolarna och vikten av att myndighetens och domstolarnas processer ska vara ändamålsenliga, kostnadseffektiva och rättssäkra.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska föra dialog med och inhämta upplysningar från andra relevanta utredningar samt beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet. Utredaren ska också, i den utsträckning det behövs, föra dialog med och inhämta upplysningar från myndigheter och organisationer som berörs av frågorna.

Utredaren får överväga sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Uppdraget ska, i de delar som gäller anpassning av det svenska regelverket till EU:s rättsliga miniminivå, redovisas senast den 2 januari 2025. I övriga delar ska uppdraget redovisas senast den 2 oktober 2025.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2024:115

Tilläggsdirektiv till Utredningen om anpassning av det svenska regelverket för beviljande av asyl och asylförfarandet till miniminivån enligt EU-rätten (Ju 2023:18)

Beslut vid regeringssammanträde den 21 november 2024

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 2 oktober 2023 kommittédirektiv om anpassning av det svenska regelverket för beviljande av asyl och asylförfarandet till miniminivån enligt EU-rätten (dir. 2023:137). Uppdraget om att anpassa det svenska regelverket till EU:s rättsliga miniminivå ändras nu på grund av att vissa rättsakter i EU:s migrations- och asylpakt har antagits, som innebär att det EU-rättsliga regelverket framöver i huvudsak kommer att utgöras av EU-förordningar som är direkt tillämpliga i Sverige. Det är en skillnad från den befintliga regleringen som i huvudsak utgörs av EU-direktiv som endast fastställer en miniminivå för normer och förfaranden. Utredaren ska nu bl.a.

- analysera och ta ställning till behovet av anpassningar av svensk rätt i förhållande till bestämmelser i migrations- och asylpakten som avser rättslig rådgivning, rättsligt bistånd och biträde,
- analysera och ta ställning till om det enligt svensk rätt ska vara möjligt att neka prövning av en asylansökan i fler situationer, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska även fortsättningsvis ta ställning till hur möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa utlänningar och får även utreda sådana närliggande frågor som inte ingår i utredningen Anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakts (Ju 2024:E) uppdrag.

Utredningstiden för delbetänkandet där de nya uppdragen ingår förlängs. Delbetänkandet ska redovisas senast den 31 mars 2025. Tidpunkten då slutbetänkandet senast ska lämnas är fortfarande den 2 oktober 2025.

Uppdraget att anpassa det svenska regelverket till EU:s rättsliga miniminivå ändras

Under våren 2024 antog Europaparlamentet och rådet tio rättsakter om migration och asyl (fortsättningsvis migrations- och asylpakten). Genom migrations- och asylpakten fastställs en uppsättning nya regler för att hantera migration och inrätta ett gemensamt asylsystem på EU-nivå. Det gemensamma EU-systemet ska bl.a. säkerställa att EU har starka och säkra yttre gränser, snabba och effektiva förfaranden och ett effektivt system för solidaritet och ansvar. Två av de rättsakter som ingår i migrations- och asylpakten är asylprocedurförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU) och asyl- och migrationshanterings-förordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1351 av den 14 maj 2024 om asyl- och migrationshantering, om ändring av förordningarna (EU) 2021/1147 och (EU) 2021/1060 och om upphävande av förordning (EU) nr 604/2013).

Till skillnad från den befintliga regleringen som i huvudsak utgörs av EU-direktiv som endast fastställer en miniminivå för normer och förfaranden och som har genomförts i svensk rätt, ska EU-förordningarna tillämpas direkt av svenska myndigheter på samma sätt som lagar och andra nationella föreskrifter. Det finns därför anledning att ändra uppdraget om att anpassa det svenska regelverket till EU:s rättsliga miniminivå. I stället för uppdraget som ingick i de ursprungliga direktiven ska utredaren utreda de frågor i asylprocedurförordningen och asyl- och migrationshanteringsförordningen som har anknytning till det ursprungliga uppdraget och där det finns ett utrymme

för medlemsstaterna att välja om regler ska tillämpas eller inte. Det gäller frågor om rätten till rättslig rådgivning, rättsligt bistånd och biträde samt om uppenbart ogrundade ansökningar och avvisning av asylansökan.

Utgångspunkten för utredarens arbete i dessa delar ska vara att Sverige ska ha ett regelverk som så långt det är rättsligt möjligt begränsar bl.a. asylsökandes rättigheter. Utredaren bör dock beakta att det i vissa undantagsfall kan finnas starka skäl att avvika från den mest restriktiva regleringen. Det kan t.ex. vara fallet för att främja ett enhetligt och ändamålsenligt regelverk. Utredaren ska också beakta vikten av en rättssäker och kostnadseffektiv asylprocess och ett väl fungerande återvändande. Utredaren ska även i övrigt beakta effekterna för berörda myndigheter, bl.a. Migrationsverket och migrationsdomstolarna, samt vikten av att myndigheternas och domstolarnas processer är ändamålsenliga, kostnadseffektiva och rättssäkra.

För att säkerställa att de tio rättsakterna i migrations- och asylpakten kan tillämpas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt och för att anpassa svensk rätt till dessa har Regeringskansliet dessutom gett en utredare i uppdrag att göra en översyn av svensk rätt i förhållande till rättsakterna (Ju 2024:E). Utredaren ska i de delar av uppdraget som handlar om att anpassa svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt föra en nära dialog med den utredningen.

Utredaren ska även fortsättningsvis ta ställning till hur möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa utlänningar och får även fortsättningsvis utreda sådana närliggande frågor som inte ingår i uppdraget att göra en översyn av svensk rätt i förhållande till asyl- och migrationspakten.

Utredaren ska också fullfölja uppdraget om att undersöka under vilka förutsättningar permanenta uppehållstillstånd som har beviljats vissa utlänningar ska kunna ändras, lämna förslag på åtgärder som kan vidtas för att förmå vissa utlänningar att ansöka om svenskt medborgarskap i högre utsträckning och ta ställning till hur en sådan ordning skulle kunna utformas med beaktande av grundläggande rättssäkerhetsprinciper samt överväga och föreslå nödvändiga undantag. Utredaren ska även fortsatt beakta att gynnande förvaltningsbeslut som huvudregel inte får ändras till den enskildes nackdel (37 § förvaltningslagen [2017:900]). Huvudregeln är dock försedd med ett antal undantag, se t.ex. 37 § andra stycket förvaltningslagen. Huvudregeln har inte heller ansetts utgöra något hinder mot att gynnande beslut

upphävs med stöd av senare tillkommen lagstiftning, förutsatt att denna lagstiftning inte är uppenbart oförenlig med regeringsformen eller i övrigt är behäftad med någon grundläggande brist (se RÅ 1999 ref. 76).

Utredaren ska även fortsatt förhålla sig till det som framgår i avsnittet om konsekvensbeskrivningar i de ursprungliga direktiven, däribland att säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med Sveriges internationella åtaganden.

Rättslig rådgivning, rättsligt bistånd och biträde i asylprocessen

Asylprocedurförordningen innehåller inte några bestämmelser som innebär en skyldighet för medlemsstaterna att tillhandahålla ett offentligt biträde i det administrativa förfarandet (prövningen) hos Migrationsverket. Däremot har asylsökande rätt till kostnadsfri rättslig rådgivning vid det administrativa förfarandet och rätt till kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde vid överklagandeförfarandet (artiklarna 16 och 17 i asylprocedurförordningen). Bestämmelser om rättsligt bistånd och biträde finns även i asyl- och migrationshanteringsförordningen (artikel 43). För att dessa bestämmelser ska kunna tillämpas på ett effektivt sätt behöver en utredare se över hur de förhåller sig till svensk rätt. Dessutom finns det fortsatt ett behov av att se över om det svenska regelverket är mer förmånligt än vad som krävs enligt EU-rätten och i så fall hur rätten till offentligt bekostat biträde i asyلفörfarandet kan begränsas.

Utredaren får nu även i uppdrag att

- analysera och ta ställning till behovet av anpassningar av svensk rätt i förhållande till bestämmelserna om rättslig rådgivning, rättsligt bistånd och biträde i asylprocedurförordningen och i asyl- och migrationshanteringsförordningen,
- analysera i vilken utsträckning det svenska regelverket gällande rätten till offentligt bekostat biträde i asyلفörfarandet är mer förmånligt än vad som krävs enligt asylprocedurförordningen och asyl- och migrationshanteringsförordningen,
- utifrån resultatet av analysen överväga och ta ställning till hur rätten till offentligt bekostat biträde i asyلفörfarandet kan begränsas genom ändringar i utlänningslagen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppenbart ogrundade ansökningar och avvisning av ansökan

Utredaren skulle enligt de ursprungliga direktiven ta ställning till vilka ytterligare möjligheter som fanns enligt det omarbetade asylprocedurdirektivet att betrakta ogrundade ansökningar som uppenbart ogrundade. Enligt asylprocedurförordningen gäller att medlemsstater kan bemyndiga nationella myndigheter att förklara att ogrundade ansökningar ska anses som uppenbart ogrundade under vissa omständigheter (artikel 39.4 i asylprocedurförordningen).

Enligt de ursprungliga direktiven skulle utredaren även se över bestämmelsen i 5 kap. 1 b § utlänningslagen (2005:716) om när en asylansökan får avvisas. Möjligheten att avvisa en ansökan kommer framöver att regleras av asylprocedurförordningen. Genom nationell rätt kan medlemsstaterna bemyndiga till den beslutande myndigheten att neka prövning av en ansökan under vissa förutsättningar (artikel 38.1 i asylprocedurförordningen).

Utredaren får nu därför även i uppdrag att

- analysera och ta ställning till om nationella myndigheter ska bemyndigas att förklara att ogrundade asylansökningar ska anses som uppenbart ogrundade ansökningar i enlighet med den möjlighet som finns enligt asylprocedurförordningen,
- analysera och ta ställning till om det enligt svensk rätt ska vara möjligt att neka prövning av en asylansökan i fler situationer än vad som följer direkt av asylprocedurförordningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Redovisning av uppdraget

Utredningstiden för delbetänkandet där de nya uppdragen ingår förlängs. Delbetänkandet ska redovisas senast den 31 mars 2025. Tidpunkten då slutbetänkandet senast ska lämnas är fortfarande den 2 oktober 2025.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]
- Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]
- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]
- Enklare mervärdesskatte regler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]

Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

- Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]
- Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]
- Straffbarhetsåldern. [11]
- Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]
- Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

- Utmönstring av permanent uppehålls-tillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]

Klimat- och näringslivsdepartementet

- Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]
- En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]
- Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändnings-sektorn (LULUCF). [21]
- Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet [22]

Kulturdepartementet

- Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

- Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]
- Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Socialdepartementet

- En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]
- Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet
och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem
Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med
fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder
för god undervisning och läraryrkenas
attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden [27]