

Stockholm den 7 januari 2026

R-2025/2881

Till Justitiedepartementet

Ju2025/02509

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 24 november 2025 beretts tillfälle att yttra sig över promemorian Migrations- och asylpakten (Ds 2025:30).

Sammanfattning

EU:s migrations- och asylpakt är ett omfattande regelverk antaget 2024 som syftar till att etablera ett gemensamt och harmoniserat system för asyl och migration inom EU. I promemorian (Ds 2025:30) lämnas förslag om anpassning av svensk rätt utifrån nio förordningar och ett direktiv. Det föreslås ändringar i ett tjugotal lagar och tiotal förordningar. Det är således ett mycket omfattande förändringsarbete i det svenska asylsystemet. Det är bland annat mot denna bakgrund högst betänkligt att beredningen för att anpassa svensk rätt efter EU:s migrations- och asylpakt inte gjorts genom tillsättandet av en statlig utredning, med erforderlig praktisk erfarenhet och expertis på området.

Advokatsamfundet beklagar att såväl det nationella beredningsarbetet för att anpassa svensk rätt till de aktuella EU-förordningarna och direktiven som remissinstanserna har getts osedvanligt kort om tid för att hantera, behandla och genomföra de uppgifter som åläggs dem i en lagstiftningsprocess. Enligt Advokatsamfundets uppfattning är det inte möjligt att med den korta remisstid som stått till förfogande (särskilt som remisstiden löpt under jul- och nyårshelger) göra en fullödlig analys och bedömning av de olika förslag och bedömningar som lämnas i promemorian, liksom de praktiska konsekvenser den föreslagna lagstiftningen kommer att få för svenskt vidkommande.

Advokatsamfundet ställer sig frågande till om den korta remisstiden överensstämmer med beredningskravet i regeringsformen.

Utredningen lämnar vidare, i viss mån, olika frågeställningar olösta vilket riskerar att generera osäkerhet och problematiska framtida situationer när asyl- och migrationspakten ska träda ikraft sommaren 2026. För remissinstanserna har det senaste årets stora antal remisser på det migrationsrättsliga området gjort att det är svårt att överblicka konsekvenserna av den kommande lagstiftningen, särskilt då flera utredningar skett parallellt och delvis även varit överlappande.

Advokatsamfundet avgränsar remissvaret till att i huvudsak avhandla de områden där medlemsstaterna enligt förordningarna ges möjlighet att själv bestämma och t.ex. införa tidsfrister. Generellt kan påtalas att Advokatsamfundet är kritisk till flera delar än det som tas upp i remissvaret, men eftersom reglerna många gånger är direkt tillämpliga i svensk rätt utifrån att de regleras i underliggande styrande EU-lagstiftningsinstrument, lämnas dessa synpunkter därhän i detta remissyttrande.

Rådet för de europeiska advokatsamfunden (*Council of Bars and Law Societies of Europe; CCBE*) har den 27 november 2025 tagit fram en praktisk vägledning för tillämpning av EU:s lagstiftningspakt på det migrations- och asylrättsliga området ([CCBE Guide for Bars & Lawyers on the New Pact on Migration and Asylum](https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/MIGRATION/MIG_Position_papers/EN_MIG_20251127_CCBE-Guide-for-lawyers-on-the-New-Pact-on-Migration-and-Asylum.pdf)). CCBE:s vägledningsdokument innehåller ett antal exempel på fall där delar i förordningarna anses strida mot både EU-rätten och Europadomstolens praxis.¹ Advokatsamfundet ställer sig bakom dessa bedömningar och hänvisar till dokumentet.

Advokatsamfundet vill övergripande påtala att det är av stor vikt att den nationella lagstiftningen författas på ett tydligt sätt i förhållande till det stora antalet förordningar som nu ska tillämpas, dvs. EU-regleringen. Utlänningslagen i sig är en komplex lagstiftning och svår att tillämpa. Med ytterligare hänvisningar och dokument att förhålla sig till riskerar den att bli svår att hantera och arbeta med. Det nya systemet med flera parallella spår (reguljärt förfarande, påskyndat förfarande, gränsförfarande) och en ny EU-rättslig ram ökar den juridiska komplexiteten och ställer högre krav på samtliga inblandade parter, myndigheter och domstolar än tidigare.

¹https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/MIGRATION/MIG_Position_papers/EN_MIG_20251127_CCBE-Guide-for-lawyers-on-the-New-Pact-on-Migration-and-Asylum.pdf

Advokatsamfundet tillstyrker utredningens förslag om att den nationella instansordningen ska bibehållas, eftersom det alltså kommer att finnas behov av en enhetlig svensk praxis inom rättsområdet.

Advokatsamfundets remissvar följer för tydlighetens skull kapitelindelningen i promemorian.

Synpunkter

Asylprocedurförordningen²

Generellt

Promemorian behandlar inte artiklarna 15–19 i Asylprocedurförordningen som relaterar till rättslig rådgivning och rättsligt bistånd och biträde, utan hänvisning sker till den s.k. Miniminivåutredningen. Advokatsamfundet hänvisar därför till tidigare lämnade synpunkter på förslagen om utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivå enligt EU:s migrations- och asylpakt.³

Även om promemorian inte specifikt behandlar ovanstående frågeställningar, förefaller ett antal delar alltså inte vara utredda, vilket är bekymmersamt enligt Advokatsamfundet. Bland annat framgår inte med erforderlig tydlighet om delgivning av beslut endast ska göras till sökanden och/eller även till det offentliga biträdet.⁴ Övergången till hur det offentliga biträdet ska kopplas in i överklagandeprocessen beskrivs inte i någon av de senaste utredningarna som regeringen presenterat. Det är anmärkningsvärt att detta inte är utrett, eftersom tidsfristerna för överklagande i de olika beslut som promemorian behandlar är oerhört korta. En begäran om inhibition kan ha avgörande betydelse för den enskilde, särskilt vid en efterföljande ansökan där konsekvensen annars blir mycket stor för den enskilde. Det kan konstateras att det i promemorian inte finns någon konsekvensanalys avseende det offentliga biträdets roll

² 2024/1348 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.

³ Se Advokatsamfundets remissyttrande den 18 juni 2025 över delbetänkandet Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivå enligt EU:s migrations- och asylpakt (SOU 2025:31).

⁴⁴ Enligt artikel 36.1 ska ett beslut om en ansökan om internationellt skydd vara skriftligt, och det ska delges sökanden så snart som möjligt i enlighet med nationell rätt i den berörda medlemsstaten. Om en företrädare eller rättslig rådgivare företräder sökanden, får den behöriga myndigheten delge beslutet till honom eller henne i stället för till sökanden. Av artikel 67.8 följer att förfarandet för delgivning ska föreskrivas i nationell rätt (se promemorian s. 355 Del 1).

och arbete utifrån förändringarna i Migrations- och asylpakten. Detta trots att det offentliga biträdet tidigare haft en mer framträdande roll i processen än vad det offentliga biträdet kommer att få utifrån nu föreliggande reglering. Därtill kommer det offentliga biträdet framöver att få en mer komplex roll, vilken kan komma att påverka hela arbetssättet utifrån de advokatetiska regler som måste följas.

Vidare är det oklart för Advokatsamfundet hur den sökande ska ha tillgång till det offentliga biträdet vid en prövning enligt gränsförfarandet, eftersom personen inte får lov att lämna den geografiska platsen. Detta är ytterligare en del av förfarandet som inte är utrett och som inte berörs i promemorian. Enligt Advokatsamfundet måste detta tydliggöras inom ramen för den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

Advokatsamfundet konstaterar också att promemorian inte nämnvärt behandlar frågan om barn som kommer att prövas inom ramen för det så kallade påskyndade förfarandet. Det finns således stora risker att Sverige kommer brista i att tillförsäkra barn dess rättigheter och en individuell process om det handlar om barn i familj. Detta är något som måste förtydligas och belysas ytterligare. Det gäller även barn som riskerar att bli föremål för prövning enligt gränsförfarandet.

Angående systematiken i asylförfarandet (5.3.1)

Advokatsamfundet konstaterar att systematiken i förhållande till svensk lagstiftning och praxis avseende prövningsramen behöver förändras i förhållande till asylprocedurförordningen. Prövningsramen enligt förordningen begränsas till att omfatta frågan om internationellt skydd, dels utifrån den terminologi som länge förelegat inom EU-rätten, dels för att uppfylla de snäva tidsramar som föreskrivs i förordningen. Prövningsramen omfattar således inte ansökan om uppehållstillstånd på grundval av arbete, studier, anknytning eller synnerligen ömmande omständigheter. Promemorian beskriver eller utvecklar inte saken vidare kring hur den nationella prövningen av sådana ansökningar ska förhålla sig till prövningen inom ramen för asylprocedurförordningen. Frågan kvarstår därför i högsta grad och det är mycket bekymmersamt att den inte är hanterad inom ramen för den stora omställning av migrationsrätten som Sverige står inför under 2026. Dessa omständigheter riskerar att leda till oförutsägbarhet vid rättstillämpningen samt ökar riskerna för kränkningar av rättigheter såsom rätten till familjeliv. Det är också en utestående fråga hur ett

förordnande för ett offentligt biträde ska utformas när en sökande åberopar flera grunder samtidigt.

Angående allmänna garantier för sökanden (5.3.4)

Artikeln 8 i asylprocedurförordningen är direkt tillämplig, men Advokatsamfundet reagerar på skrivningen om att tolk på ett språk som vederbörande förstår *eller rimligen kan förväntas förstå* ska användas till sökanden (artikel 8.2). Vidare framgår det av artikel 8.3 att det ska finnas tillgång till tolkning *närhelst ändamålsenlig kommunikation inte kan säkerställas*. Begreppen är bekymmersamma och Advokatsamfundet anser att det är av stor vikt att ansvariga myndigheter säkerställer vilket språk sökanden talar och därefter använder tolk för det språket. Det skulle inte strida mot nationell lagstiftning eller EU-rätt att tydligare reglera rätten att alltid ha tolk i ett adekvat språk.

Rätten att stanna kvar i Sverige under det administrativa förvarandet (5.3.6 respektive 5.3.18)

Advokatsamfundet noterar att det i promemorian framgår att alla undantag som en medlemsstat kan göra enligt asylprocedurförordningen nyttjas. I promemorian motiveras detta med att uppdraget är att anpassa svensk rätt till EU:s miniminivå. Det innebär bl.a. att personer som lämnar in en efterföljande ansökan i vissa fall ska undantas från rätten att stanna i Sverige efter det första beslutet. Om migrationsdomstolen hinner besluta om inhibition får personen inte verkställas direkt. I sådant fall måste en ansökan om inhibition ha skickats in och domstolen ha fattat ett beslut inom en veckas tid. Processen riskerar att bli rättsosäker, eftersom snabbheten och tidsfaktorn är det som prioriteras. Det noteras att det i denna process inte obligatoriskt finns något rättsligt stöd från en jurist eller advokat. Vidare riskerar den tidseffektiva processen att förbise personer som är särskilt utsatta och som haft svårt att utan juridiskt stöd formulera en efterföljande ansökan på ett tillräckligt tydligt vis. Ett snabbt förfarande riskerar därför att utsätta enskilda personer för rättsosäkerhet som kan komma att få allvarliga konsekvenser för den enskilde.

Den undantagsbestämmelse som föreslås i promemorian om att avvisning och utvisning ska meddelas om inte synnerliga skäl talar mot det, är enligt Advokatsamfundet alltför snäv.

Sverige behöver inte införa detta undantag och Advokatsamfundet avstyrker utredningens förslag i denna del.

Åldersbedömning av underåriga (5.3.8)

Advokatsamfundet noterar att artikel 25 i asylprocedurförordningen är mer specifik och omfattande än den utredning som görs idag i Sverige. Artikeln är direkt tillämplig och en anpassning görs i 13 kap. 17 § utlänningslagen. Utredningen behandlar dock inte nämnvärt den utredning som ska göras och som idag inte görs inom ramen för en åldersbedömning. En multidisciplinär bedömning ska inledningsvis göras som ska innefatta en psykosocial bedömning av kvalificerade yrkesutövare. Om det råder tvivel efter denna ska den medicinska åldersbedömningen, såsom redan sker idag, göras av Rättsmedicinalverket. Advokatsamfundet anser att det måste tydliggöras att det inte ska vara en handläggare eller annan person på Migrationsverket som ska göra den multidisciplinära utredningen även om Migrationsverket ansvarar för att den genomförs. Det förefaller som att skrivningen i promemorian (s. 329 f.) åsyftar att det är Migrationsverket som ska göra de olika delarna i den multidisciplinära bedömningen eller i vart fall att Migrationsverket *kan* inhämta sakkunnigutlåtande. Dock är skrivningen i artikeln i förordningen formulerad som att det är kvalificerade yrkesutövare som *ska* göra bedömningen. Detta är inte tillräckligt tydligt angivet i promemorian och detta måste beaktas.

Advokatsamfundet avstyrker promemorians förslag om att Migrationsverket ska ges fortsatt möjlighet att fatta ett tillfälligt beslut om en sökandes ålder. Med beaktande av de oerhört korta handläggningstider som kommer att gälla är det högst olämpligt att ge Migrationsverket en ensidig möjlighet att ha en uppfattning om en sökandens ålder. Det strider dessutom mot asylprocedurförordningen. Rätten att göra den bedömningen ska tillfalla de kvalificerade handläggare som anges i asylprocedurförordningen.

Återkallande av ansökningar om internationellt skydd (5.3.16)

Även om artikel 41 är direkt tillämplig anser Advokatsamfundet att skrivningen i framför allt punkten 1 a. riskerar att skapa problem. Utifrån omständigheten att en ansökan om internationellt skydd kommer att göras i flera steg finns det en uppenbar risk att enskilda personer, särskilt om de är särskilt utsatta på något vis, riskerar att missa något led i processen speciellt utifrån det generella kravet på skyndsamhet i migrations- och asylpakten. Advokatsamfundet anser att sökanden måste få möjlighet

att förklara och avhjälpa eventuella brister. Detta är något som måste framgå av nationell lagstiftning, eftersom konsekvensen för den enskilde vid ett s.k. implicit återkallande räknas som ett slutligt beslut i fråga om internationellt skydd.

Gränsförfarandet (5.3.17)

Det noteras att gränsförfarandets process är oerhört snabb vilket, som ovan anförts, är bekymmersamt eftersom det riskerar att äventyra rättssäkerheten vid en ansökan om internationellt skydd.

För Advokatsamfundet är det vidare oklart hur den sökande ska få tillgång till den rättsliga rådgivningen som ska ske inom ramen för artikel 15 när sökanden befinner sig i ett gränsförfarande. Det krävs att den nationella lagstiftningen hanterar frågan så att sökanden garanteras en rätt till rättsligt biträde och rådgivning. Det gäller även i överklagandeprocessen, särskilt eftersom frågan om inhibition kan vara avgörande i många fall.

Vidare avstyrker Advokatsamfundet promemorians förslag om att använda gränsförfarandet även i de fall det är upp till medlemsstaten att själv bestämma om detta. De situationer som omfattas innebär komplicerade bedömningar, särskilt inom ramen för en stor tidspress.

Vidare anser Advokatsamfundet att det i promemorian inte i tillräcklig grad har utretts när sökanden som har särskilda behov *inte* ska omfattas av gränsförfarandet. Det är av yttersta vikt att detta beskrivs på ett bättre och tydligare sätt för att fånga upp personer som har särskilda behov i processen och hur det ska göras.

Advokatsamfundet anser vidare att den ventil som enligt promemorians förslag ska finnas i den nationella lagstiftningen är alltför snäv. Risker för att rättssäkerheten i processen inte kan efterlevas och att enskildas rättigheter därmed berövas är stor. Detta är inte acceptabelt.

Enligt Asylprocedurförordningen finns det särskilda garantier för vissa personer såväl utifrån såväl förfarandet- som mottagningsperspektivet. Det finns, enligt Advokatsamfundet, en uppenbar risk för att dessa garantier inte kommer att kunna säkerställas i enlighet med det nu framlagda förslaget.

Rätten till effektivt rättsmedel (5.3.21)

Advokatsamfundet avstyrker promemorians förslag om att utnyttja undantaget i artikel 67.1 andra stycket (avseende artikel 66.6). Rätten till en domstolsprövning är en grundläggande rättighet både i förhållande till EU:s rättighetsstadga och Europakonventionen. Rätten till domstolsprövning är av central betydelse i en demokratisk rättsstat (något som också är under pågående utredning i form av en grundlagsproposition om grundläggande fri- och rättigheter). Rättsområdets karaktär och de konsekvenser som kan uppstå för den enskilde om beslut inte kan prövas fullt ut, är skäl för att Sverige inte ska utnyttja möjligheten att beslut i enlighet med artikel 66.6 inte ska kunna överklagas.

Överklagandefrister (5.3.22) och överklagandets suspensiva verkan (5.3.23)

I promemorian föreslås att det införs nya tidsfrister, varav flera är så korta som en vecka. Advokatsamfundet befärar att det kommer bli komplicerat för samtliga inblandade parter att hinna hantera situationen på ett rättssäkert sätt. Det kommer att åligga regeringen och myndigheter att nå ut med information kring de olika tidsfrister och vad som gäller för enskilda personer utifrån vilket förfarande den sökande hamnat eller befinner sig i. De snäva tidsgränser som nu föreslås riskerar att omöjliggöra för den enskilde sökanden att kunna tillgodogöra sig sina rättigheter. Särskilt rätten att ansöka om inhibition måste informeras om på ett tydligt vis.

Advokatsamfundet konstaterar att det i promemorian föreslås att begränsa tiderna för överklagande och inte använda sig av den yttre gräns som är möjlig enligt asylprocedurförordningen. Detta är enligt Advokatsamfundet beklagligt, särskilt vad gäller de fall där det föreslås sju dagars överklagandetid. Eftersom det juridiska stödet framför allt kommer att finnas i överklagandeprocessen och biträdet ska etablera kontakt med sin klient, gå igenom hela ärendet, notera vad det finns för brister och fel och upprätta överklagandet kommer detta riskera att leda till en rättsosäker process.

Skyddsgrundsförordningen⁵

⁵ Se 2024/1347 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.

Generellt

Med de nya termer som införs för att harmonisera den nationella lagstiftningen med EU-rätten förändras svensk lagstiftning i hög grad. Även utifrån detta faktum är det av stor vikt att ansvariga myndigheter upprättar tydligt informationsmaterial som gör det överskådligt och förståeligt vad de nya begreppen innebär och hur prövning ska gå till i förhållande till såväl EU-rätten som den nationella lagstiftningen.

De flesta delarna inom ramen för Skyddsgrundsförordningen är direkt tillämpliga och kommenteras inte särskilt.

Uppehållstillstånd för familjemedlemmar (familjesammanhållning) (6.3.6)

Advokatsamfundet har nyligen yttrat sig över förslag om skärpta villkor för anhöriginvandring.⁶ I detta remissyttrande välkomnar samfundet förslaget att syskon till ensamkommande barn beviljas uppehållstillstånd i samband med att vårdnadshavaren har beviljats uppehållstillstånd. Med anledning av synen på familj i bl.a. detta sammanhang, anser Advokatsamfundet att det finns starka skäl att Sverige ska tillämpa artikel 23.7 om familjesammanhållning. Konsekvenserna för familjer på flykt blir många gånger långtgående, vilket tydliggörs i Advokatsamfundets remissyttrande (till vilket det hänvisas även i detta sammanhang).

Uppehållstillstånd för personer som beviljats internationellt skydd (6.3.7) och resehandlingar (6.3.8)

Advokatsamfundet avstyrker promemorians förslag om att införa en tvingande bestämmelse om att återkalla uppehållstillstånd för personer som fått sin statusförklaring återkallad. Det noteras att uppdraget har varit att i promemorian lämna förslag på lagstiftning som på lämpligt sätt ska anpassa svensk rätt till EU-rättens miniminivå. Enligt Advokatsamfundet har det dock i promemorian inte i tillräcklig grad beaktats att det kan finnas situationer där det finns skäl att låta utlänningen behålla uppehållstillståndet. Det har inte heller förts något resonemang kring den nuvarande nationella bestämmelsen där det krävs synnerliga skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd om utlänningen haft uppehållstillstånd i fyra år eller mer (7 kap. 1 § utlänningslagen). Av den anledningen anser Advokatsamfundet att

⁶ Se Advokatsamfundets remissyttrande den 18 december 2025 över betänkandet Skärpta villkor för anhöriginvandring (SOU 2025:95).

bestämmelsen inte bör införas. Därför ska inte heller de föreslagna reglerna om att resehandlingar ska återkallas införas (kapitel 6.3.8).

Screeningförordningen⁷

Screeningförordningen introducerar ett förfarande kallat screening för samtliga tredjelandsmedborgare som påträffas i samband med att de illegalt korsat yttre gräns inne på en medlemsstats territorium, men inte har uppfyllt inresevillkoren eller efter att ha landsatts i samband med en efterforskning och räddningstjänst till havs, oavsett om de söker internationellt skydd eller inte. Dessutom omfattas personer som söker internationellt skydd vid gränsen, men där personen inte uppfyller inresevillkoren. Däremot omfattas inte personer som rest in med giltiga tillstånd, men vars giltighet löpt ut under deras vistelse.

Enligt förordningen innefattar screeningen flera olika delar; en hälsokontroll, en sårbarhetkontroll, identifiering eller verifiering av identitet, registrering av biometriska uppgifter och en säkerhetskontroll.

Advokatsamfundet anser att det är positivt att en sårbarhetskontroll görs i ett tidigt skede för att därmed möjliggöra en tidig identifiering av personer med särskilda behov, exempelvis offer för tortyr, personer med funktionsnedsättning och offer för människohandel. Det är dock viktigt att bedömningsgrunderna för denna typ av kontroller dokumenteras tydligt. Redan idag görs en typ av sårbarhetskontroll inom ramen för asylprocessen hos Migrationsverket. Av det underlag som kommuniceras saknas inte sällan en beskrivning av hur kontrollen har gjorts och hur underlaget har dokumenterats.

Enligt artikel 17.1 ska screeningmyndigheterna fylla i ett formulär för de personer som genomgått screening med uppgift om bl.a. namn, födelsedatum, nationalitet eller statslöshet, bosättningsländer före ankomst och talade språk.

Förfarandet med ifyllande av ett formulär kan till viss del liknas vid ansökningsförfarandet som sker idag när en person ansöker om asyl hos Migrationsverket. Inom ramen för den ansökan upprättas ett protokoll från

⁷ Se 2024/1356 EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2024/1356 av den 14 maj 2024 om införande av screening av tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna och om ändring av förordningarna (EG) nr 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/817.

ansökningssamtalet. Enligt verksamma advokater är dessa protokoll inte enhetliga och det är vanligt att den asylsökande framför synpunkter på innehållet i protokollet vid ett senare skede i processen. Det händer vidare ofta att den asylsökande uppger att tolken närvarat per telefon och att kommunikationen inte fungerat väl. Trots det har samtalet fortsatt med samma tolk. Sökande uppger ofta att tjänstemannen uppgett information som inte framgår av protokollet. Med anledning av att screeningsformuläret är avsett att innehålla omfattande information är det av yttersta vikt att det innehåller all information av betydelse som både den asylsökande och representanten för myndigheten uppgett vid samtalen under screeningförfarandet. I annat fall finns det risk för att den asylsökandes synpunkter som framförs vid ett senare tillfälle, inte bedöms vara tillförlitliga. Av artikel 17 framgår även att uppgifterna i formuläret ska göras tillgängliga för den berörda personen samt att den berörda personen ska ha möjlighet att meddela att uppgifterna i formuläret inte är korrekta och varje sådan upplysning ska registreras. Advokatsamfundet saknar en tydlig beskrivning i promemorian avseende hur den berörda personen, som ofta tillhör en utsatt grupp utan relevanta språkkunskaper, ska kunna tillgodogöra sig denna rättighet och fullt ut förstå innehållet i formuläret. Det är därför av yttersta vikt att kompetenta tolkar används vid dessa samtal och att den berörda personen ges möjlighet att tillsammans med en kompetent tolk gå igenom formuläret.

Medlemsstater ska i sin nationella rätt fastställa bestämmelser som säkerställer att tredjelandsmedborgare hålls tillgängliga för behöriga myndigheter under screeningen på de platser som medlemsstater har anvisat. Detta i syfte att förebygga varje risk för avvikande och potentiella hot mot den inre säkerheten eller hot mot folkhälsan som ett sådant avvikande kan medföra (artiklarna 6 respektive 7.1 i screeningförordningen).

I promemorian föreslås att skyldigheten att kvarstanna enligt 9 kap. 11 § utlänningslagen bör utökas till att även avse genomförandet av screening. Skyldigheten att kvarstanna för att genomgå screening enligt bestämmelsen ska gälla som längst tolv timmar om det inte finns särskilda skäl. Då får skyldigheten gälla ytterligare högst tolv timmar. Skyldigheten att kvarstanna enligt bestämmelsens nuvarande lydelse är högst sex timmar.

I likhet med vad som framhålls i promemorian anser Advokatsamfundet att ett kvarstannande kan utgöra en sådan inskränkning av den enskildes frihet som skyddas av regeringsformens regelverk och internationella konventioner på området. I

promemorian konstateras att en utökad skyldighet att kvarstanna i syfte att genomföra screeningsprocessen skulle kunna innebära ett ingrepp i skyddet mot frihetsberövande, men bedömningen görs ändå att en sådan åtgärd inte kan anses vara för ingripande.

Advokatsamfundet avstyrker förslaget att utöka skyldigheten att kvarstanna för att genomföra screeningen. Detta mot bakgrund av att förslaget är alltför ingripande och innebär ett ingrepp i skyddet mot frihetsberövande. Det ska i detta sammanhang särskilt beaktas att det i de flesta fall är fråga om personer som gör gällande ett internationellt skyddsbehov. Att utöka skyldigheten att kvarstanna kan, utifrån promemorians egen bedömning, inte heller anses vara nödvändig. I promemorian konstateras att screeningsprocessen sannolikt kommer att kunna avslutas inom några timmar för många av de tredjelandsmedborgare som omfattas av kravet på screening, både i fråga om screening vid yttre gräns enligt artikel 5, liksom den screening som sker inom territoriet enligt artikel 7. I den fortsatta beredningen av utformningen av den nationella bestämmelsen förordar Advokatsamfundet att personer som genomgår screening ska hållas tillgängliga för myndigheterna genom åtgärder som inte inskränker personens skydd mot frihetsberövande.

I promemorian föreslås vidare att det ska införas en ny grund för uppsikt och förvar för de tredjelandsmedborgare – både vuxna och barn – som inte ansöker om internationellt skydd och som ska genomgå screening. Detta görs genom en komplettering av Förvarsutredningens förslag om uppsikt och förvar för vuxna respektive barn som inte ansöker om internationellt skydd. I 1 kap. 15 § utlänningslagen ska det enligt förslaget införas en ny bestämmelse enligt vilken det vid bedömningen om det föreligger en risk för avvikande, även får tas hänsyn till om utlännningen påträffas vid yttre gräns eller inom landet och ska genomgå screening enligt artikel 5 eller 7 i screeningförfordningen.

Förvar ska enligt skäl 11 i screeningförfordningen endast användas undantagsvis för att personer som ska genomgå screening ska hållas tillgängliga för myndigheterna. I stället bör mindre ingripande åtgärder i första hand tillämpas.

Advokatsamfundet avstyrker mot denna bakgrund förslaget om att utöka möjligheten till att ta personer i förvar i syfte att genomgå screening. I 1 kap. 8 § utlänningslagen anges att lagen ska tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Att hålla en person frihetsberövad är ett allvarligt

intrång i den enskildes personliga integritet. Ett frihetsberövande är i detta sammanhang en så pass ingripande och integritetsinskränkande åtgärd att det måste vara både nödvändigt och proportionerligt. Advokatsamfundet anser att det varken kan anses nödvändigt eller proportionerligt att ta någon i förvar i syfte att genomföra en screening. Det bör i denna del ställas höga krav på de myndigheter som ska genomföra screeningen så att tidsfristen för genomförande av screeningen inte ska överskridas, varför behov av att ta personer i förvar inte ska behöva uppstå.

Varje medlemsstat ska tillhandahålla en oberoende övervakningsmekanism som bland annat ska se till att grundläggande rättigheter för den enskilde respekteras under hela screeningprocessen, att principen om ”non-refoulement” efterlevs och att nationella regler om förvar följts, för det fall sådana regler tillämpas under screeningen (artikel 10.2 i screeningförordningen).

Enligt artikel 10 i screeningförordningen ska övervakningsmekanismen ha långtgående uppgifter för att säkerställa att den enskildes rättigheter skyddas under screeningförfarandet. I promemorian konstateras att Sverige uppfyller de krav som ställs på övervakningsmekanismen genom JO:s uppdrag och verksamhet. I promemorian anförs därför att kraven på en oberoende övervakningsmekanism inte kräver några författningsåtgärder.

Advokatsamfundet anser att konstaterandet att JO:s uppdrag och verksamhet uppfyller de krav som ställs på övervakningsmekanismen är ytterst vaga. Det saknas en djupgående analys av hur det i promemorian kunnat konkluderas att JO:s uppdrag och verksamhet uppfyller de långtgående krav som ställs på den oberoende övervakningsmekanismen enligt artikel 10 i screeningförordningen. Det kan konstateras att denna bestämmelse i screeningförordningen innehåller långtgående uppgifter för den oberoende övervakningsmekanismen och vilka rättigheter som ska skyddas. Enligt Advokatsamfundets uppfattning har det i promemorian inte presenterats något förslag som fullt ut motsvarar kraven på en oberoende övervakningsmekanism i enlighet med artikel 10 i screeningförordningen. Mot bakgrund av att systemet med screeningen är helt nytt, ställer höga krav på en enskilde, och innehåller åtgärder som innebär inskränkningar i den enskildes personliga frihet och integritet, är det oroväckande att det i promemorian inte har presenterats ett tillfredsställande förslag på en oberoende övervakningsmekanism.

Eurodacförordningen⁸

Advokatsamfundet ställer sig starkt kritisk till omständigheten att Eurodac utvidgas genom promemorians förslag. Detta innebär att nuvarande system kommer att omvandlas till ett system med övervakningsverktyg för lagring av biometriska uppgifter, även för mycket unga barn. Eurodac infördes initialt i syfte och inriktning för skydd och rättssäkerhet för den enskilde, men föreslås nu i stället få en inriktning för kontroll och säkerhet. Antalet data i systemet blir mer omfattande och systemet innehåller en mängd information om respektive person i stället för den fingeravtrycksdatabas som den en gång var. Sökningar på ny data kan även göras i brottsbekämpande syfte, vilket gör att det riktar sig även till polis, säkerhetstjänst och Skatteverket. Advokatsamfundet anser att detta medför en överhängande risk för intrång i den personliga integriteten. Utifrån de omständigheter som ska gälla, är det av största vikt att information ges till de personer som lämnar biometriska data och andra uppgifter till Migrationsverket och Polisen.

Advokatsamfundet har i sitt remissyttrande över förslagen till åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll,⁹ redogjort för omständigheter som samfundet är kritiskt mot, bl.a. att fingeravtryck ska kunna användas för personer så långt som ner till sex års ålder. Många av delarna i det remissyttrandet är hänförliga till avsnitt 9 i promemorian och till Eurodac-förordningen. Advokatsamfundet hänvisar i detta sammanhang vidare till relevanta delar i sitt remissyttrande över förslagen om ett nytt regelverk för uppsikt och förvar.¹⁰

⁸ Se 2024/1358 EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2024/1358 av den 14 maj 2024 om inrättande av Eurodac för jämförelse av biometriska uppgifter för att effektivt tillämpa Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2024/1351 och (EU) 2024/1350 och rådets direktiv 2001/55/EG, och identifiera tredjelandsmedborgare och statslösa personer som vistas olagligt och om framställningar från medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och Europol om jämförelse med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/818 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013.

⁹ Se Advokatsamfundets remissyttrande den 12 mars 2025 över betänkandet Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll (SOU 2024:80).

¹⁰ Se Advokatsamfundets remissyttrande den 2 maj 2025 över betänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16).



Asyl- och migrationshanteringsförordningen¹¹

Advokatsamfundet är starkt kritiskt till förslaget om ändring av överklagandefristen för överföringsbeslut till migrationsdomstolen, så att denna endast kommer vara en vecka (detsamma för begäran om inhibition samt överklagande till Migrationsöverdomstolen). En så kort överklagandefrist gör att den enskilde inte kommer att ha erforderlig tid eller möjlighet att söka juridiskt biträde. Detta riskerar att medföra en avsevärd försämring av den enskildes rätt till domstolsprövning (*access to justice*), liksom försämrade rättssäkerhet för den enskilde i och med att viktiga sakomständigheter kan komma att missas. Enligt artikel 43 p. 2 framgår att tidsperioden för ett överklagande ska vara mellan minst en vecka och högst tre veckor. I linje med hur lång överklagandefristen hittills har varit och vad som i övrigt anförs i promemorian i detta avseende, är tre veckor en nödvändig tid för en person att förstå beslutets innebörd, söka juridisk hjälp och formulera ett överklagande i dessa ärenden. I promemorian resoneras utifrån Miniminivåutredningens förslag, som innebär att den enskilde inte kommer att ha rätt till ett juridiskt biträde i dessa fall. Detta är dock inte ett argument som Advokatsamfundet anser vara tillräckligt. Den som beslutet berör måste ges ett skäligt rådrum att överhuvudtaget förstå, överblicka och kunna formulera ett överklagande; med eller utan rättsligt biträde. Advokatsamfundet avstyrker därför promemorians förslag i denna del.

Mottagandedirektivet¹²

Det nya omarbetade mottagandedirektivet fastställer gemensamma EU-normer för medlemsstaternas mottagande och stöd till sökande av internationellt skydd. Syftet med direktivet är att harmonisera strukturerna för mottagandet inom EU genom att säkerställa adekvat levnadsstandard, garantera rättigheter och främja en effektiv integrationsprocess. Direktivet ska även bidra till effektiva processer inom asylförfarandet genom att säkerställa att sökande kvarstannar och är tillgängliga i den

¹¹ Se 2024/1351 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.

¹² Se 2024/1346 EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV (EU) 2024/1346 av den 14 maj 2024 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbeting).

medlemsstat som ansvarar för ansökan av internationellt skydd. Detta med stöd av flera reglerade verktyg för kontroll och processanpassade mottagningsvillkor.

I promemorian föreslås att Mottagandeutredningens förslag, som innebär att sökande av internationellt skydd ska delta i närvarokontroll på det asylboende där de tilldelats plats samt vistas inom det län där asylboendet är beläget, ska genomföras. Vidare föreslås att dagersättningen ska kunna sättas ned om skyldigheten att vistas inom det anvisade område inte uppfylls. I promemorian föreslås även genomförande av förslaget om att Migrationsverket i vissa situationer ska kunna fatta individuellt beslut om att en sökande ska vara skyldig att bo på bestämd plats samt att anmäla sig där. Detsamma gäller förslaget om att dagersättningen kan sättas ned om anmälningsskyldigheten inte uppfylls. Vidare ska det enligt promemorian, såsom Mottagandeutredningen föreslår, finnas möjlighet att ansöka om tillfälligt tillstånd att utebli från närvarokontroll, vistas utanför det aktuella länet, samt att utebli från anmälningstillfällen när det finns särskilda skäl. Även förslagen om möjlighet att kunna överklaga Migrationsverkets beslut, förutom beslut om tilldelning av boendeplats och skyldighet att vistas inom ett län, ska enligt promemorian införas.

I denna del hänvisar Advokatsamfundet till de synpunkter som tidigare anförts över Mottagandeutredningens förslag¹³. Advokatsamfundet vill i detta yttrande särskilt lyfta fram följande synpunkter.

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

Enligt artikel 2 i Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll, har var och en som lagligen befinner sig inom en stats territorium rätt att därinom röra sig fritt och välja bosättningsort. En asylsökande vistas lagligen i Sverige under den tid som asylansökan prövas och ett utvisningsbeslut inte vunnit laga kraft. Enligt Europadomstolens mål *Omwenyeke mot Tyskland* (mål nr 44294/04) kan dock lagligheten av vistelsen

¹³ Se Advokatsamfundets remissyttrande den 15 januari 2025 över betänkandet Mottagandelagen - en ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande (SOU 2024:68).

villkoras av en begränsning av den asylsökandes vistelseort, utan att detta utgör en kränkning av rörelsefriheten.

Däremot är det inte givet att resterande åtgärder (närvarokontroll, beslut om boende på bestämd plats samt beslut om anmälningsskyldighet) inte i praktiken kan utgöra otillåtna begränsningar av en asylsökandes rörelsefrihet. Det är således av största vikt att den kumulativa effekten av åtgärderna bedöms i relation till den asylsökandes rätt till rörelsefrihet.

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

Vad gäller förslaget om att dagersättningen kan sättas ned om anmälningsskyldigheten inte uppfylls vill Advokatsamfundet understryka att dagersättningen för en ensamstående vuxen är 71 kr/dag och inte har ändrats sedan 1994. Mot bakgrund av den redan mycket låga dagersättningen bör ersättningen inte sättas ned, eftersom det kan innebära att den asylsökande inte får sitt behov för sin dagliga livsföring tillgodosett. Detta kan i sin tur leda till en ökad risk för personens utsatthet i olika avseenden.

I den nu aktuella promemorian föreslås ett flertal bestämmelser som tar sikte på förvar och uppsikt, och som har sin grund i Förvarsutredningen. I denna del hänvisar Advokatsamfundet till de synpunkter som har anförts i tidigare remissyttrande över denna utrednings förslag.¹⁴

Av artikel 17.1 första stycket i mottagandedirektivet, som är tvingande, följer att medlemsstaterna ska se till att sökande har tillträde till arbetsmarknaden senast sex månader från den dag då ansökan om internationellt skydd registrerades. I den nu remitterade promemorian föreslås att en tidsfrist på sex månader ska införas i svensk rätt. I nu gällande rätt finns ingen tidsgräns för sökandes tillträde till arbetsmarknaden. Den sökande kan beviljas undantag från att inneha arbetstillstånd (s.k. AT-UND) redan i samband med att asylansökan registreras, om den sökande medverkat till att klargöra sin identitet.

Advokatsamfundet anser att det nuvarande regelverket bör bibehållas. Det finns enligt mottagandedirektivet inget krav på att införa en tidsgräns för den sökandes tillträde till arbetsmarknaden. En tidig etablering på arbetsmarknaden får anses bidra till en positiv integration i det svenska samhället. Personer som beviljas uppehållstillstånd i Sverige bör rimligtvis ha större chans att bli självförsörjande på en kortare tid om de har fått möjlighet att arbeta under asylprocessen. En sådan möjlighet är också överensstämmande med mottagandedirektivets syfte att hjälpa sökande av internationellt skydd att bli självförsörjande (se bl.a. skäl 50).

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander

¹⁴ Se Advokatsamfundets remissyttrande av den 2 maj 2025 över betänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16).