

Stockholm den 18 juni 2025

R-2025/0885

Till Justitiedepartementet

Ju2025/00838

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 9 april 2025 beretts tillfälle att yttra sig över delbetänkandet Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt (SOU 2025:31).

Bakgrund

De av utredningen föreslagna ändringarna innebär stora och genomgripande förändringar för asylsökande i Sverige. Sveriges advokatsamfund har granskat förslagen ur ett rättighets- och rättssäkerhetsperspektiv samt utifrån advokaters yrkeserfarenhet. Sveriges advokatsamfund har valt att fokusera detta remissyttrande kring kapitel 7, 8 och 9 i delbetänkandet.

Synpunkter

Kapitel 7 Rättslig rådgivning, rättsligt bistånd och biträde

Sammanfattning

Sveriges advokatsamfund avstyrker utredningens förslag om ändringar i tillgången till offentligt biträde i asylprocessen vid Migrationsverkets prövning.

Denna bedömning grundas dels på Advokatsamfundets bedömning att det framstår som mycket tveksamt om Sveriges kan anses uppfylla sina internationella åtaganden om utredningens förslag i betänkandet genomförs i sin helhet.



Advokatsamfundets kritik grundas i minst lika hög grad även på att utredningens förslag innebär en mycket stor negativ inverkan på rättssäkerheten i asylprocessen i Sverige. Detta utan att förslaget ger någon större ekonomisk besparing för statskassan eller en effektivare eller mer ändamålsenlig förvaltning av statens resurser.

Den roll i asylprocessen som utredningen i sitt förslag beskriver för offentliga biträden är så kringskuren att det finns en betydande risk att åtagande av sådana förordnanden för en svensk advokat skulle stå i strid med Advokatsamfundets etiska riktlinjer. Det kommer i det fortsatta arbetet med utredningens förslag vara nödvändigt för Advokatsamfundet att vara involverad i det konkreta utformandet, för att möjliggöra ett fortsatt deltagande för samfundets ledamöter inom asyrrätten.

Om förslaget inte ska stå i direkt strid med Sveriges redan idag gällande internationella åtaganden, anser Advokatsamfundet att utredningens förslag under alla omständigheter måste ändras.

Offentliga biträden måste förordnas redan i första instans för ensamkommande barn, säkerhetsärenden och ärenden där exklusion och återkallelse kan bli aktuellt. Vidare måste en reglering införas om att särskilt utsatta asylsökande och kvalificerade ärenden ska kunna beviljas offentligt biträde i första instans.

För övriga grupper måste förslaget antas på så sätt att den initiala rådgivningen ska ske av kvalificerat offentligt biträde och denna ska redan initialt omfatta två timmar i alla ärenden.

Utredningens genomförande

Sveriges system med offentliga biträden har varit en bärande del av Sveriges asylprocess under mycket lång tid. De offentliga biträdenas roll är starkt integrerade i asylprövning i allt ifrån att bekräfta minderårigas asylansökan, genomgång och presentation av bevisning, kontroll av upprättade protokoll och formulering av rättsliga grunder. Sverige har därigenom vid en lång rad tidigare utredningar och lagstiftningsprocesser till stor del lutat sig mot de offentliga biträdena vid uppfyllande av krav på rättssäkerhet och grundläggande rättigheter för asylsökande. Inte minst vid bedömning av principen om *equality of arms*, har de offentliga biträdena i Sverige haft mycket stor betydelse. Exempelvis vid införande av barnkonventionen som svensk lag samt vid införandet av regelverket i Sverige för asylsökanden med behov av särskilda

förfarandegarantier enligt EU-rätten, har de offentliga biträdenas roll för att säkerställa grundläggande rättigheter särskilt betonats av Sverige.

Utredningen har dock inte gjort någon fördjupad analys av om Sveriges fortsatt uppfyller sina åtaganden enligt våra internationella åtaganden även efter eventuell införande av utredningens förslag. Det framstår närmast som om utredningen utgått ifrån att den nivå av rättigheter som utredningen förstår som EU:s miniminivå, även ska uppfylla Sveriges övriga internationella åtaganden. Detta är dock inte fallet, eftersom EU som organ inte är individuellt bundet i samma omfattning som Sverige nationellt. Det framgår även i aktuell EU-reglering att behov att anpassa nivån över miniminivå kommer behöva ske i enskilda länders kontext.

Förutom den bristande genomlysningen av konsekvenser för Sveriges fortsatta uppfyllande av internationella åtaganden, saknar utredningen även en internationell komparativ utblick. Då ett flertal europeiska länder har ett snarlikt system som utredningen föreslår, finns en mängd viktig kunskap att beakta inför en kommande omläggning av det svenska systemet. Inför en så stor nationell omläggning som utredningen föreslår, bör det bästa möjliga beslutsunderlaget inhämtas för att undvika att upprepa misstag som t.ex. grannländer genomlevt. Det kan här exempelvis konstateras att Finland för knappt tio år sedan införde en liknande reform som utredningen föreslår, men att denna reform till största delen tycks ha fått avvecklas på grund av diverse processuella problem och att en återgång till det tidigare systemet i stället har skett. Att utredningen saknar en internationell komparativ del försämrar utredningens underlag för förslagen betydligt.

Slutligen ser Advokatsamfundet med oro på att utredningens uppdrag bara inriktas på omläggning av systemet för offentliga biträden, men att utredningen inte adresserat, analyserat eller närmare har beskrivit hur Migrationsverkets arbete och resurser måste utvecklas för att kompensera det huvudsakliga sloandet av de offentliga biträdenas roll i asylprocessen. Flertal internationella avgöranden, som vissa presenteras nedan, anger att Migrationsprocessen måste utformas med en balans mellan sökandens och statens rättigheter och resurser, s.k. *equality of arms*. Enligt Advokatsamfundet är det uppenbart att ett borttagande av många asylsökandes rätt till offentligt biträde i första instans, kräver en utbyggnad av oberoende insyn och granskning av verkets prövning. Vidare kan konstateras att individuella insatser för sökandens rättigheter på flera plan idag inte är uppbyggda i Sverige. Utifrån det bristande underlaget i denna del framstår

risker för att utredningens förslag ska leda till att Sverige inte fullgör sina åtaganden som än större.

Områden där utredningens förslag riskerar att stå i strid med Sveriges internationella åtaganden

Advokatsamfundet vill särskilt lyfta att utredningens förslag om att inte ha något undantag från 18 kap. 1a §, dvs. rätten till offentligt biträde i första instans utöver inledande rådgivning, står i strid med Sveriges internationella åtaganden avseende principen om rättvis rättegång enligt Europakonventionen, Genevekonventionen om flyktingars rättigheter samt Barnkonventionen.

Både Flyktingkonventionen och Barnkonventionen, men även Europakonventionen i vissa delar, ger Sverige en omfattande skyldighet att ge rättsligt relevant stöd till minderåriga barn som befinner sig som skyddsökande i Sverige utan vårdnadshavare. Det nuvarande systemet med god man kan inte anses lösa denna problematik, eftersom dessa personer inte har erforderlig juridisk kompetens för att biträda dessa personer.

I situationer där myndigheterna ålägger ett minderårigt barn att styrka sin identitet genom medicinsk åldersbedömning åligger det Sverige, enligt Europadomstolens praxis, se t.ex. *the European Court of Human Rights (ECtHR) delivered its judgment in the case of F.B. v. Belgium (Application no. 47836/21)*, förutsatt att barnet inte har ett offentligt biträde, att på ett genomarbetat och mycket anpassat sätt till varje enskilt barn, ge information och uppföljning kring både juridiska, medicinska och sociala möjligheter och komplikationer med genomförande av ett sådant test. Det saknas helt underlag, resonemang eller bedömningar i betänkandet avseende hur Migrationsverket skulle kunna uppfylla dessa skyldigheter utan ett offentligt biträde.

Vidare förekommer i asylprocesser för minderåriga barn att det förekommer skyddsskäl mot vårdnadshavare och socialt nätverk i hemlandet. Även i dessa fall har Sverige som ansvarig stat för prövning av de minderårigas skyddsskäl ett ansvar för att erbjuda barnet ett juridiskt biträde med stor kompetens i frågan om asylansökan mot faktiska vårdnadshavares intresse ska genomföras.

Det framstår därmed som att utredningens förslag om att ensamkommande barn inte ska ha offentligt biträde under asylprocessen vid Migrationsverket, varken är förenligt med Sveriges internationella åtaganden eller kan ses som en effektiv eller

resursbesparande åtgärd. Advokatsamfundets uppfattning är att Sverige måste tillse att ett offentligt biträde förordnas för alla ensamkommande barn i asylprocessen.

Även vad gäller säkerhetsärenden ställer sig Advokatsamfundet tveksamt till om utredningens förslag är förenligt med Sveriges internationella åtaganden. Europadomstolen har under senare år i en rad avgöranden, se exempelvis *Case of Muhammad and Muhammad vs Romania (Application no. 80982/12)*, prövat nationella regleringar av säkerhetsärenden inom asylprocesser och migrationsprocesser. Domstolen har i dessa avgöranden klargjort att de enskilda länderna i dessa ärenden kan ha ett befogat intresse av att sekretessbelägga delar av underlaget med hänvisning till nationell säkerhet. De nationella rättssystemen har emellertid i dessa situationer en omfattande skyldighet att genom nationell rätt säkerställa grundläggande insyn och den enskildes rättssäkerhet genom *equality of arms* och oberoende insyn i processen. I Sveriges fall har detta huvudsakligen ansetts vara uppfyllt genom de offentliga biträdenas insyn och rättsliga biträde till den asylsökande. I betänkandet saknas helt någon fördjupad analys av hur dessa skyldigheter ska fullgöras inom ramen för säkerhetsärenden med utredningens förslag. Advokatsamfundets uppfattning är att Sverige måste tillse att ett offentligt biträde förordnas i säkerhetsärenden. För det fall den sökande inte själv kan bekosta juridiskt biträde måste detta biträde vara kostnadsfritt.

På samma sätt som säkerhetsärenden har Sverige vidare, enligt både Europakonventionen och Flyktingkonventionen, en omfattande skyldighet att bistå den sökande med juridiskt stöd för att säkerställa en rättvis rättegång och *equality of arms* när det gäller utredning av uteslutning och återkallelse av flyktingstatus och uppehållstillstånd på dessa grunder. I dessa utredningar frångås den vanliga förvaltningsrättsliga ansökningsprocessen, där den sökandes bevisbörda och myndigheternas utredningsskyldighet är relativt tydligt reglerad. I stället blir i dessa fall utredningen inkvisitorisk och statens utredningsåtgärder och bevisregler närmar sig vad som gäller för brottsutredningar. Det ligger också nära till hands att de uppgifter som framkommer i dessa utredningar kan ligga till grund för fortsatta straffrättsliga utredningar till nackdel för den sökanden. Att en statlig myndighet som Migrationsverket genomför omfattande muntliga utredningar med en sökande, i en situation som denne uppfattar som livsnödvändig att genomföra och där uppgifter om

den sökandes eventuella tidigare brottsliga gärningar kan vara centrala, utan rättsligt biträde, torde strida mot grundläggande krav på rättvis rättegång.

Eftersom utredningens förslag om indragen rätt till offentligt biträde vid Migrationsverkets prövning även gäller vid återkallelse av status och uppehållstillstånd, ska även Europakonventionens processuella garantier tillämpas direkt i dessa processer.

Advokatsamfundet anser även att asylsökande med ärenden som inkluderar uteslutande från uppehållstillstånd och skyddsstatus och återkallelse av dessa ska förordnas ett offentligt biträde.

Utöver dessa tydliga fall finns en mängd asylsökande som genom sin särskilda utsatthet behöver särskilda rättssäkerhetsgarantier inom asylprocessen. Detta kan röra sig om tortyroffer, asylsökande med allvarlig psykisk sjukdom eller andra särskilt utsatta grupper.

Advokatsamfundet anser därmed att, utöver vissa särskilt utpekade grupper som ska ha rätt till offentligt biträde även vid prövning av asylärendet vid Migrationsverket, en reglering måste införas som säkerställer att asylsökande med särskilda behov eller komplicerade ärenden ska kunna få ett offentligt biträde förordnat för sig redan vid Migrationsverkets prövning.

En snabb internationell utblick, visar att både Finland, innan landet återgick till biträde i alla ärenden, liksom Norge idag har kvar rätten till offentliga biträden för ensamkommande barn även vid prövningen i första instans. Norge har vidare undantag för både ärenden som rör *saker der utelukkelse (eksklusjon) kan bli utfallet og saker som kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn*. I Finland fanns även ett undantag för andra sökanden som är särskilt utsatta.

I Danmark finns visserligen inte undantag för offentligt biträde i första instans, men där har i stället *Dansk Flygtningehjælp (DRC, Danish Refugee Council)* en särställning. En organisation med huvudsakligen jurister som arbetar nära migrationsmyndigheterna i första instans, med rådgivning till alla asylsökande, med påverkan i processen, veto i vissa fall mot myndigheternas beslut och som skapar stark juridisk närvaro för utsatta asylsökande.

Det kan här konstateras att en sådan lösning för den juridiska rådgivningen i första instans som utredningen beskriver som möjlig (se utredningens alternativ 1, sid. 129), med kollektiva informationsmöten till alla asylsökande i Migrationsverkets eller annan oberoende organisations regi av tjänstemän med relativt begränsad kompetens vid en internationell utblick, förefaller vara utan motstycke. Sådana möten skulle behöva anpassas, förutom i språkhänseende, även för barn, asylsökande med behov av särskilda förfarandegarantier, för personer med säkerhetsärenden och med risk för exklusion. Den bredd och komplexitet som skulle behöva täckas in i dessa träffar för att omfatta samtliga relevanta regleringar kommer bara kunna genomföras praktisk om flertalet särskilt komplexa grupper ges offentligt biträde (som i Norge och Finland) eller informationen ges av en organisation med mycket omfattande juridisk kompetens och resurser (som i Danmark).

Rättssäkerhet

Advokatsamfundet ser med stor oro på de konsekvenser som utredningens förslag riskerar få för rättssäkerheten i den svenska asylprocessen. Asylsökande är som rättssökande grupp extremt utsatt, då de i många fall saknar både språklig, kulturell och juridisk kompetens i det land de söker skydd. Alla mer omfattande internationella studier visar på en direkt koppling mellan juridisk representation för asylsökande och rättssäkerhet för den enskilde i processen. Under de senaste åren, när Sverige haft offentliga biträden från första instans, har ändringsprocenten i domstol legat under 10 %. Av europeiska undersökningar, där juridisk representation i första instans är mindre vanlig, ligger siffran kring 25 %, se t.ex. ECRE:s rapport *Asylum in Europe: The situation of applicants for international protection in 2023*. Då offentliga biträden förordnas först vid överklagande fördubblas alltså ändringsprocenten i domstol, vilket både visar på en sämre rättssäkerhet i första instans utan juridisk representation, men även att detta flyttar fokus i asylprocessen från första till andra instans. I dessa siffror framgår dock inte de asylsökande, som utan tillräcklig tillgång till juridiskt biträde i första instans, inte genom hela processen lyckas göra sina skäl sannolika.

Utredningens beskrivning av konsekvenserna av de föreslagna ändringarna tar varken hänsyn till förflyttande av fokus i processen till andra instans, eller den påtagliga risken för försämrad rättssäkerhet i processen. Detta är djupt problematiskt enligt Advokatsamfundets uppfattning. Det är av största vikt att de troliga konsekvenserna av utredningen, med hjälp av forskning och statistik från internationella förhållanden,

redovisas i underlaget för det politiska beslutet. Detta saknas till stora delar i nu lagda utredning.

Utredningens beskrivning av hur den föreslagna juridiska rådgivningen i första instans ska utformas och vilken effekt den ska ha är vidare bristfällig. Utredningen förefaller dra slutsatsen att om en mycket kortvarig och ytlig rådgivning ges av kompetenta offentliga biträden, ska detta ha en så stor effekt att tyngdpunkten i asylprocessen ska fortsätta ligga på första instans; detta i rak motsats till vad som kan uttydas av internationell statistik. Utredningen har också en orealistisk bild av hur en juridisk rådgivning med kvalitet kan ges till en asylsökande vid ett första möte och hur lång tid ett sådant möte kan ta. I betänkandet presenteras förslag om att den juridiska rådgivningen skulle kunna delas upp i flera delar, eller viss tid sparas. Detta är enligt Advokatsamfundet inte realistiskt. Om en meningsfull rådgivning ska kunna ges till en asylsökande, kommer det krävas ett längre inledande möte som, då det genomförs med tolk, rimligen inte kan ta mindre tid än en timme.

Vid detta möte måste det offentliga biträdet, i vart fall om biträdet är advokat, gå igenom följande innehåll.

- Kontrollera om tolken och sökanden förstår varandra.
- Kontrollera kort den sökandes hälsotillstånd och mående samt om det finns några akuta frågor som oroar sökanden.
- Presentera sig själv och sitt uppdrag som offentligt biträde samt omfattningen av sitt uppdrag.
- Relativt detaljerat gå igenom asylprocessen i Sverige samt de grunder för uppehållstillstånd en skyddsbehövande kan erhålla, men även andra relevanta grunder för tillstånd som kan bli aktuella såsom anknytning till familj m.m.
- Relativt detaljerat redogöra för beviskrav för relevanta omständigheter samt de praktiska detaljerna kring erhållande av läkarintyg, vidimering av handlingar m.m.
- För att kunna bedöma om den asylsökande behöver närmare information om specifika rättsliga frågor som åldersbedömning, tortyrskadeutredning, medicinsk dokumentation, rättslig dokumentation från hemlandet eller internationell organisation m.m., kommer biträdet även behöva få höra en sammanfattning av den

sökandes asylberättelse för att förstå vilka grunder, omständigheter och vilken bevisning som kan bli aktuell i det enskilda fallet.

- Slutligen lämna sådan individuell rådgivning som blir nödvändig för asylsökanden för att kunna agera tidigt i processen i de delar som blir avgörande för dennes möjligheter i processen samt även själv kunna göra en informerad bedömning av utgången i asylprocessen.

De sista två punkterna kan eventuellt anses ligga utanför det uppdrag som utredningen beskriver som EU:s miniminivå. Detta då den inledande juridiska rådgivningen enligt EU-regleringen bara ska hålla sig på generell nivå och inte beröra det enskilda fallet.

Av erfarenheter från grannländer (se t.ex. utvärdering från Norge, Utlendingsdirektoratet UDI:s rapport *Evaluering av informasjons- og veiledningsprogrammet for nyankomne asylsøkere [2014]* och från Finland, *Kohti laadukkaita oikeusapupalveluita, Valtioneuvoston kanslia*) framgår att ett huvudsakligt problem med inledande juridisk rådgivning som hålls på generell nivå, är att detta innebär att asylsökande visserligen har en uppfattning om systemet som helhet, men saknar förståelse för hur deras egen situation förhåller sig till systemet. De saknas förmåga att bedöma vilka utredningsåtgärder de själva bör göra för att styrka sitt ärende inför myndigheten och de saknar en realistisk möjlighet att bedöma sin egen möjlighet att uppfylla kraven för ett tillstånd. Detta leder till såväl mer långdragna processer i första instans, som ett sämre underlag för den beslutande myndigheten.

Mot bakgrund av denna typ av kunskap bör Sverige utifrån en resursanvändningshänseende och för att bruka de statliga medlen på ett effektivt sätt tillsätta medel för att i den inledande rådgivningen ge visst utrymme för en individuell rådgivning i det enskilda fallet. Detta kan i många fall ge en betydande hjälp inför Migrationsverkets utredning, då den asylsökande kan komma till viss del förberedd i sitt individuella ärende och även redan innan asylutredning satt igång processer för att inhämta bevisning medicinsk eller annan.

För att en sådan rådgivning ska vara möjlig, bör i vart fall två inledande timmars rådgivning kunna godtas i alla ärenden med någon form av komplexitet juridiskt eller bevismässigt.

Att enbart tillåta en timme generell rådgivning i det inledande skedet, kommer att innebära en stor andel oförberedda asylsökande vid asylutredningen samt en betydligt mer utdragen asylprocess, för att inte tala om försämrads rättssäkerhet för den sökande.

Ytterligare en aspekt av de brister i rättssäkerhet som utredningens förslag innebär är att förslaget öppnar upp för en ännu starkare koppling mellan ekonomiska resurser och framgång i asylprocessen. Ett system där det juridiska biträdets omfattning kommer vara kopplat till den sökandes ekonomiska resurser är beklagligt och ett avsteg ifrån principen om likabehandling och rättssäkerhet inom mänskliga rättigheter.

Utredningen konstaterar att det stora flertalet asylsökande inte kommer ha råd med att själva anlita juridiskt biträde, men de sökande som har sådan ekonomisk möjlighet kommer troligen i betydligt större utsträckning än idag själva anlita biträde.

Utredningens förslag innebär också att den sökande som själv kan bekosta juridiskt biträde inte ska ges sådan rätt. Advokatsamfundet ställer sig tveksamt till behovet av denna reglering. Så som utredningen också föreslår kan staten enligt regleringen i rättshjälpslagen återkräva kostnader för biträden i de fall som de sökande har mer än mycket låga inkomster eller ekonomiska resurser. Detta regelverk är redan inarbetat i det svenska rättsväsendet och kan lämpligen även tillämpas inom migrationsområdet. Att även införa ett regelverk om att utesluta personer från rätten till biträde på grund av ekonomiska medel, förefaller som dubbelreglering av en fråga som redan har en nationell och effektiv lösning.

I detta sammanhang är det också viktigt att den reglering som slutligen beslutas tydligt skiljer på personer som anlitar eget juridiskt biträde utifrån ekonomisk förmåga, och de asylsökande som ges juridisk rådgivning och biträde av frivilligorganisationer och NGOs. Om dessa personer senare skulle nekas offentligt biträde i andra instans på grund av det frivilliga biträde de erbjudits på detta sätt i första instans, skulle mycket av det stödarbete som idag ges till asylsökande omöjliggöras. Detta skulle bara leda till en försämrad situation för både sökande och myndigheter, varför det är av vikt att förslaget tydligt utesluter denna typ av juridiskt stöd till asylsökande från de villkor som utesluter sökanden från rätt till offentligt biträde.

Slutligen vad gäller rättssäkerhet vill Advokatsamfundet lyfta en oro för att dessa kraftigt begränsade regler för ersättning i asylärenden kommer leda till en fortsatt minskning av de antal advokater och biträdande jurister som alls är beredda att åta sig uppdrag som offentliga biträden i asylärenden. Redan idag är det ett problem att

upprätthålla kompetens och kvalitet inom advokat kåren inom rättsområdet, då underlaget för arbete ständigt minskat under de senaste tio åren. Ännu en neddragning riskerar att leda till att kvalificerade och erfarna advokater och biträdande jurister drar sig ifrån rättsområdet och i stället ersätts med personer som är mindre lämpade för uppdragen.

Effektivitet och god förvaltning av statens resurser

Förutom vad som ovan anförts hyser Advokatsamfundet stor tveksamhet kring om förslaget verkligen kommer innebära en faktisk betydande effektivitetsvinst eller ekonomisk vinst. De offentliga biträdena infördes i migrationsprocessen som en garant för rättssäkerhet, men även för att säkerställa en effektivare process med en professionell motpart till myndigheterna, genom vilken kommunikation och avstämning kan ske på ett effektivt sätt.

Med det föreslagna ändringarna av systemet finns en betydande risk att Migrationsverkets arbetsbörda under utredningsfasen kommer mångdubblas. Det råder idag fri bevisföring inom alla svenska rättsområden och den sökande har rätt att åberopa all den bevisning som denna finner lämpligt. Det kommer vara mycket svårt för en utredare som statlig tjänsteman att avvisa icke översatta dokument efter en ytlig genomgång med sökande utan juridisk utbildning vid muntlig utredning. Hanterandet av dokument och bilagor kommer behöva ske vid utredning, översatta handlingar kommer behöva kommuniceras. Hur översättning ska kunna kvalitetsgranskas av en asylsökande utan svensk språkkunskap är oklart. Även struktur för mottagande och bedömning av rörlig bild och ljud på olika språk måste byggas upp inom myndigheten.

Migrationsverket har vidare en skyldighet att använda och kommunicera aktuell och relevant landinformation. Denna måste därmed gås igenom med klienten samt översättas för denne i relevanta delar, troligen vid muntlig kommunikation. För det fall att utredaren vid asylutredning inte i förväg kunnat bedöma och ta fram relevant landinformation för sökandens ärende, kommer troligen i många fall detta underlag behöva kompletteras genom muntlig informationsinhämtning.

Då Migrationsverket fortsatt kommer använda nedskrivet protokoll som arbetsmaterial, kommer detta behöva skrivas ut och gås igenom med klienten med tolk efter utredning. Utifrån dagens tidsåtgång vid t.ex. polisförhör, där denna process redan idag sköts av myndigheten, kan genomgång beräknas ta ca 50–75% av tiden för



utredningens nedtecknande. Detta innebär att muntliga asylutredningar troligen behöver förlängas från dagens 3 till 4–5 timmar.

Advokatsamfundet är positivt till att asylutredningar kommer att börja spelas in med ljud, men är samtidigt tveksamma till om detta kommer minska det processande som kommer ske kring det nedtecknade protokollet. Mer sällan är det idag transkriberingen av utredning som är omtvistad i den fortsatta processen. Oftare rör detta sig om översättningsbrister eller bristande förståelse mellan utredare och sökande, vad gäller en frågas eller ett svars betydelse samt brister i fördjupande frågor och följdfrågor. Detta är den form av oklarheter som inte med tydlighet kan avgöras snabbt och enkelt med en ljudfil.

I många asylärenden krävs oundvikligen kompletterande bevisning såsom läkarintyg, genomgång och bedömning eller inhämtande av ID-handlingar m.m. Att lämna till en nyanländ asylsökande att själv frambringa denna typ av bevisning på ett skyndsamt sätt är inte realistiskt, utan antingen kommer denna typ av kompletterande bevisinhämtning behöva ske med starkt stöd av utredare eller tillåtas dröja betydligt längre tid än idag.

Sammantaget är det ovan beskrivna arbetsuppgifter som idag ingår i det offentliga biträdets arbete. Ett arbete som i många delar kan behöva tas över av Migrationsverkets handläggare eller som kommer riskera att dra ut på asylprövningens handläggningstid betydligt. Denna typ av överväganden saknas i utredningens konsekvensanalys, men kommer enligt Advokatsamfundets bedömning innebära att förslagets effekt vad gäller besparing av ekonomiska resurser eller tid kommer vara mycket begränsad.

Mot bakgrund av obalansen mellan försämring av rättssäkerhet i utredningens förslag och den begränsade nytta förslaget kan ge samt de risker förslaget innebär för att Sverige inte uppfyller våra internationella åtaganden ställer sig Advokatsamfundet frågande till om utredningens förslag kan anses motiverat och avstyrker därför förslaget i dess helhet.

Övriga frågor

Utredningen föreslår att flertalet beslut gällande ersättning och förordnande av offentliga biträden inte ska kunna överklagas, med hänvisning till

effektivitetsargument. Advokatsamfundet ställer sig tveksamt till denna syn på rättslig prövning. Rätten att överklaga beslut garanterar en samstämmig och likabehandlande praxis och är en grundläggande del i ett rättssäkert rättssystem. Det system av icke överklagbara beslut i dessa avgörande frågor inom asylrätten kommer riskera att ytterligare sänka rättssäkerheten i systemet och motverka enhetlig praxis i för de asylsökande mycket viktiga frågor.

Advokatsamfundet ställer sig tveksamt till utredningens slutsats att offentligt biträde bara kommer vara relevant i ett fåtal ärenden avseende överföring till andra länder inom unionen. Detta med hänvisning till Migrationsöverdomstolens praxis i MIG 2014:29. Av den föreslagna regleringens lydelse framgår att det är regleringens avsikt att det i vart fall i en betydande andel fall finns förutsättningar för ett biträde att förordnas. Att i sammanhanget hänvisa till äldre svensk mycket restriktiv praxis avseende överföringar, riskerar enligt samfundet att undergräva genomförande av regleringen på lika villkor som i övriga EU, vilket är ett betydande problem utifrån rättssäkerhetssynpunkt.

Att ett offentligt biträde inte enligt utredningens förslag ska kunna fortsätta biträda en klient efter återförvisning från domstol till Migrationsverket, innebär stora handlägningsproblem för både sökande och biträde. Detta riskerar att leda till att omfattande arbete görs innan återförvisning begärs, då samtliga frågor måste utredas och arbetas igenom innan ett återförvisande kommer begäras, då rättsligt bistånd vid detta beslut kommer upphöra. Det finns uppenbara risker med att biträde utestängs från ärendet efter återförvisning och att de brister som påtalats för domstol inte läks på ett acceptabelt sätt. Under alla förhållanden bör i vart fall ny rådgivningstimme eller timmar beviljas efter återförvisning.

Kap. 8 Utmönstring av möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd för vissa grupper

Advokatsamfundet lämnar härmed synpunkter på förslaget att utmönstra möjligheten till permanent uppehållstillstånd för vissa grupper av utlänningar, med särskilt fokus på de rättssäkerhetsmässiga konsekvenserna.

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.

Advokatsamfundet avstyrker utredningens förslag om att utmönstra möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd (PUT) för vissa grupper. Skälen redovisas här nedan.

Inledningsvis kan noteras att personkretsen som utredningens förslag tar sikte på är särskilt utsatta personer som har bedömts vara i behov av internationellt skydd. Förslaget att enbart beviljas tillfälliga uppehållstillstånd för flyktingar, alternativt skyddsbehövande och kvotflyktingar, är inte förenligt med syftet bakom FN:s flyktingkonvention, nämligen att skapa hållbara och långsiktiga lösningar för människor på flykt.

Enligt Advokatsamfundet kan utmönstringen av PUT därför få flera konsekvenser för rättssäkerheten för personer som befinner sig i en redan särskilt utsatt situation.

För det första riskerar utmönstringen av PUT leda till minskad förutsebarhet och trygghet för enskilda, dvs. en mer osäker rättslig status. Personer med skyddsstatus eller stark anknytning till Sverige riskerar upprepade omprövningar av sitt uppehållstillstånd. Livsplanering riskerar att försvåras exempelvis avseende bostad, arbete, studier och familjeliv. Utmönstring av PUT medför att enskilda kommer att leva i osäkerhet kring om de kommer att få stanna efter varje förlängningsperiod. En ytterligare negativ aspekt är att enskilda begränsas i möjligheten att resa utanför Sverige under handläggningstiden, eftersom personen saknar ett giltigt uppehållstillståndskort. Utifrån verksamma advokaters erfarenhet är det inte ovanligt med orimligt långa handläggningstider, ibland över ett till två år, vilket exempelvis kan skapa bekymmer för den enskilde att genomföra resor i sitt arbete. Denna risk ökar på grund av att omprövning av uppehållstillståndet behöver ske med jämna mellanrum. Mot bakgrund av vad som redovisats här ovan riskerar rättssäkerheten att påverkas negativt, då stabilitet och förutsebarhet är centrala rättsstatsprinciper.

För det andra riskerar utmönstring av möjligheten till PUT leda till ökad risk för godtycke i bedömningarna. Utan möjlighet till PUT behöver varje nytt uppehållstillstånd prövas återkommande. Det medför att tolkningen av "välgrundade utsikter att få varaktigt uppehållstillstånd" får en större betydelse. Bedömningarna kan bli subjektiva och variera över tid, vilket kan leda till rättsosäkerhet och strida mot principen om likabehandling.

För det tredje riskerar förslagen att leda till ökad administrativ börda och risk för fel eftersom tidsbegränsade uppehållstillstånd behöver förnyas oftare. Utredningens egna bedömningar pekar på att antalet förlängningsansökningar kommer att öka. Migrationsverket och migrationsdomstolarna kommer att få fler ärenden, vilket kan leda till ökad arbetsbelastning som i sin tur kan medföra förhastade eller bristfälliga beslut. Förslagen kan därför leda till minskat utrymme för noggranna rättssäkra bedömningar.

För det fjärde kan avsaknaden av PUT leda till att anhöriga som söker uppehållstillstånd blir beroende av personer som själva endast har tidsbegränsade uppehållstillstånd. Det riskerar att försvåra deras möjligheter att bygga ett självständigt liv och kan öka sårbarheten i relationer där det förekommer maktobalans och beroendeförhållanden.

För det femte medför förslagen särskilda risker för barn. Enligt barnkonventionen ska barnets bästa alltid beaktas. En rättsordning som präglas av återkommande tillståndsprövningar, där varaktig trygghet saknas, riskerar att negativt påverka barns utveckling, psykiska hälsa och möjlighet till integration.

Sammanfattningsvis anser Advokatsamfundet att förslaget att avskaffa möjligheten till permanent uppehållstillstånd för vissa grupper innebär en väsentlig försämring av rättssäkerheten. Den ökade osäkerheten för den enskilde, risken för ökade godtyckliga bedömningar och ökade administrativa bördor, talar för att förslaget i nuvarande form är oförenligt med grundläggande principer om rättssäkerhet, proportionalitet och förutsägbarhet. Advokatsamfundet avstyrker därför förslaget.

Kap. 9 Ändringar i lagen om svenskt medborgarskap

Med anledning av förslaget att utmönstra möjligheten till PUT föreslår utredningen att utlänningar som berörs av utmönstringen även fortsatt ska kunna förvärva svenskt medborgarskap.

Utredningen föreslår att 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.

Advokatsamfundet avstyrker utredningens förslag om ändringar i lagen om svenskt medborgarskap. Skälen redovisas här nedan.

Den sammanfattande bedömningen är att utredningens förslag innebär en väsentlig förändring av förutsättningarna för att förvärva svenskt medborgarskap. Genom att behålla PUT som huvudregel för förvärv av svenskt medborgarskap, men samtidigt utmönstra möjligheten att bevilja PUT för många grupper, riskerar lagstiftningen att bli inkonsekvent och rättsosäker. Den föreslagna lösningen med "välgrundade utsikter" saknar för närvarande tillräcklig rättslig förankring för att ersätta ett tydligt och prövat kriterium som PUT.

Utredningens förslag att utmönstra möjligheten att bevilja PUT för en stor andel personer, behålla kravet på PUT som huvudregel för förvärv av svenskt medborgarskap och samtidigt införa en ny bedömningsgrund i medborgarskapsärenden, skapar ett direkt spänningsförhållande mellan utlänningslagstiftningen och medborgarskapslagstiftningen som inte är önskvärt. Redan idag finns problematiken med frågan om styrkt identitet som bedöms olika i de båda lagarna.

Utredningen föreslår att personer som har "välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd" ska kunna likställas med personer med PUT vid prövning av svenskt medborgarskap. En ny bedömningsgrund föreslås således. Det innebär en

prognosbaserad prövning, där prövande instans (i regel Migrationsverket) ska förutse framtida möjligheter till uppehållstillstånd. En sådan bedömning riskerar att leda till ökad rättslig osäkerhet och större utrymme för godtycke, eftersom det saknas en tydlig legaldefinition för vad som utgör "välgrundade utsikter". Vidare föreligger en risk för icke enhetlig tillämpning beroende på handläggare eller region. Utredningens förslag får anses innebära att sökande måste visa att det finns "välgrundade utsikter" till varaktigt tillstånd, vilket innebär en framtidsprognos som är svårbedömd. Enligt Advokatsamfundet medför detta ett oproportionerligt beviskrav på den enskilde. Den föreslagna ordningen kan även förväntas leda till fler rättsutredningar i medborgarskapsärenden och längre handläggningstider och fler överklaganden. Dessa konsekvenser påverkar inte bara den enskilde, utan kan även leda till ökad belastning på Migrationsverket och migrationsdomstolarna.

Barns möjligheter att förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan påverkas indirekt av vårdnadshavarens rättsliga status. Om föräldrar förvägras PUT eller får oklara besked om framtida uppehållstillstånd, riskerar även barns möjligheter att bli svenska medborgare att försvåras.

Advokatsamfundet anser sammanfattningsvis att förslaget om ändringar i lagen om svenskt medborgarskap medför flera negativa rättssäkerhetskonsekvenser och bör därför inte införas.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander