

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2026-04-22

Närvarande: F.d. justitieråden Eskil Nord och Stefan Lindskog samt justitierådet Dag Mattsson

Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt

Enligt en lagrådsremiss den 23 mars 2026 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i utlänningslagen (2005:716),
2. lag om ändring i föräldrabalken,
3. lag om ändring i socialförsäkringsbalken,
4. lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga,

5. lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481),
6. lag om ändring i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård,
7. lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård,
8. lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.,
9. lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395),
10. lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap,
11. lag om ändring i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten,
12. lag om ändring i lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn,
13. lag om ändring i lagen (2008:290) om godkännande för forskningshuvudmän att ta emot gästforskare,
14. lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.,
15. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
16. lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900),
17. lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare,

18. lag om ändring i lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd,
19. lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27),
20. lag om ändring i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning,
21. lag om ändring i lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,
22. lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område,
23. lag om ändring i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar,
24. lag om ändring i lagen (2024:79) om placering av barn i skyddat boende,
25. lag om ändring i lagen (2024:691) om folkbokföring av utlänningar med tillfälligt skydd i vissa fall,
26. lag om ändring i lagen (2025:945) om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27),
27. lag om ändring i mottagandelagen (2026:000),
28. lag om ändring i lagen (2026:000) om ändring i lagen (2023:339) om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område,

29. lag om ändring i lagen (2026:000) om ändring i lagen (2025:947) om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Helena Tyni, ämnessakkunniga Esin Tubluk och Sara Vinnefors samt rättssakkunniga Anna M Lundgren, Simon Nesterud och Daniel Åhl-Wåhlin.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Lagrådsremissen i huvuddrag

I lagrådsremissen behandlas flera utredningar. Den centrala är Miniminivåutredningens delbetänkande SOU 2025:31 Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. En huvuduppgift för utredaren var att föreslå asylregler som inte sträckte sig längre än EU:s rättsliga miniminivå. Sedan Europaparlamentet och rådet under våren 2024 hade antagit den s.k. migrations- och asylpakten kom uppdraget att vidgas så att det omfattade vissa frågor som den pakten föranledde, särskilt beträffande miniminivån för invandring.

Till grund för lagrådsremissen ligger vidare departementspromemorian Migrations- och asylpakten (Ds 2025:30) med förslag på ytterligare författningsändringar för att anpassa svensk rätt till pakten. I lagrådsremissen behandlas även delar av förslagen i slutbetänkandet Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll (SOU 2024:80), medan övriga delar av dessa förslag behandlas i andra lagrådsremisser.

Lagrådsremissen har rubriken Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt. Rubriken framstår som något missvisande. Visserligen handlar lagrådsremissen om de frågor som rubriken anger, men det som verkligen präglar remissen redovisas i dess inledning. Där förklarar sig regeringen genomföra ett paradigmskifte inom svensk migrationspolitik med målet att "minska den asylrelaterade invandringen till hållbara nivåer för att skapa bättre förutsättningar för integration och för att minska utanförskapet". Därefter tilläggs att ett "viktigt led i det arbetet är att anpassa det svenska regelverket för beviljande av internationellt skydd och asylförfarandet till EU:s rättsliga miniminivå".

Migrations- och asylpakten omfattar ett stort antal förordningar och ett direktiv. Pakten fordrar tämligen genomgripande både materiella och processuella förändringar av den svenska asyllagstiftningen i främst utlänningslagen. Genom pakten introduceras också en ny terminologi och systematik. Den terminologiska utgångspunkten är begreppet internationellt skydd såsom beskrivning av det skydd som tillkommer såväl den som tillerkänns status som flykting som den som tillerkänns status som subsidiärt skyddsbehövande.

Regeringen har som grundläggande målsättningar att fastställa flyktingskyddet till ett minimum för att minska flyktinginvandringen och att begränsa möjligheterna för dem som måste beviljas internationellt skydd att bli kvar här. Detta avses bli uppnått genom huvudsakligen ändringar i utlänningslagen, framför allt utmönstring av rätten till permanent uppehållstillstånd. Förslaget till ändringar i den lagen är således relativt omfattande och huvudnumret i lagstiftningsprojektet. Främst den nya terminologin har föranlett ett behov av vissa i sig oproblematiske följdändringar i inte bara utlänningslagen utan också i ett förhållandevis stort antal andra lagar, som behandlas i lagrådsremissen.

Beredningen

Allmänt om beredningskravet

Den svenska lagstiftningstradition som regeringsformen befäster bygger på en stegvis process för att säkra lagarnas demokratiska förankring och kvalitet. Regeringen anger i ett utredningsdirektiv vad som avses uppnått med den tilltänkta lagregleringen, varefter en från regeringen i princip fristående utredning gör sina bedömningar av hur syftet skulle kunna realiseras och i ett betänkande redovisar sina överväganden och lagförslag. Efter en gedigen remissbehandling – och efter ytterligare erforderlig beredning och kvalitetssäkring inom Regeringskansliet – läggs betänkandet och remissyttrandena till grund för en lagrådsremiss. Lagrådet granskar denna med avseende på bl.a. hur lagförslaget och dess beredning förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt, om förslaget kan antas tillgodose syftet med det samt lagtextens rättstekniska kvaliteter. Sedan regeringen övervägt och tagit ställning till Lagrådets synpunkter omarbetas lagrådsremissen till en proposition för riksdagen, vilken utskottsbehandlas innan ärendet är klart för riksdagsbeslut.

Ur det angivna perspektivet har Lagrådet synpunkter på beredningsprocessen i det aktuella lagstiftningsärendet.

Minimilinjens och dess beredning

Lagrådsremissen inleds som nämnts med att regeringen när det gäller invandrare i Sverige förklarar sig vilja främja integration och minska utanförskapet. Det är naturligtvis helt okontroversiella politiska ambitioner, och även om de hade varit kontroversiella, så rör det sig om den sorts samhälleliga värderingsfråga som Lagrådet inte ska ha synpunkter på.

Annorlunda förhåller det sig med tillägget att ett viktigt led för att nå syftet är att reducera det internationella skyddet för flyktingar till lägsta möjliga nivå. Vad som beträffande flyktingregleringen bäst skulle gagna integration och minska utanförskapet handlar principiellt sett om regleringen som ett medel för att nå det angivna syftet. Utformningen av flyktingregleringen är därför en fråga av sådant slag som bör utredas i god demokratisk ordning och prövas förutsättningslöst och kunskapsbaserat, och det även med den politiska inriktningen att den asylrelaterade invandringen ska minskas. Så har emellertid inte skett.

Det är väl känt att minimiinriktningen går tillbaka på det s.k. Tidöavtalet. Att de partier som utgör regeringsunderlaget enas om vissa målsättningar beträffande lagstiftningsarbetet under mandatperioden är naturligtvis förenligt med den demokratiska ordning som grundlagarna avser att trygga. Men Lagrådet finner det bekymmersamt när sådan kontraktsparlamentarism går så långt att den omfattar inte bara politiska målsättningar utan också anger hur dessa ska uppnås. Miniminivåutredningens uppdrag innebar således att det genom direktiven, och alltså på förhand, bestämdes just det som borde ha varit föremål för en utvärdering. Utredningens överväganden cirklar följaktligen runt vad den EU-rättsliga regleringen tillåter snarare än vad det övergripande syftet – bättre förutsättningar för integration och minskat utanförskap – bör föranleda i fråga om en mer restriktiv flyktingreglering. Med den strikta styrningen av Miniminivåutredningens uppdrag kom underlaget för en sådan konstruktiv remissbehandling som regeringsformen förutsätter att saknas. Remisskritiken mot förfarandet – som på detta sätt kan sägas ha underminerat en förutsättningslös och fullödig beredning – har också varit massiv.

I fråga om remissbehandlingen ska även framhållas att remisstiden när det gäller departementspromemorian Migrations- och asylpakten

(Ds 2025:30) har varit oacceptabelt kort. Fråga är om en mycket omfattande promemoria som även med den nyanserade syn som Högsta domstolen i fråga om erforderlig remisstid ger uttryck för i rättsfallet "Den korta remisstiden" NJA 2018 s. 743 borde ha varit längre, särskilt som promemorian innehöll vissa förslag som berörde den enskildes rättssäkerhet. Lagrådet är medvetet om att migrations- och asylpakten innebar en besvärande tidsrestriktion, men i sådana fall måste den begränsade tid som står till buds för lagstiftningsprojektet fördelas mellan de olika aktörerna på ett rimligt sätt. Möjligheten till seriösa överväganden i sak får inte nedprioriteras.

Förutsättningarna för Lagrådets granskning

Vid större förändringar på ett visst rättsområde förekommer det att förslagen delas upp på flera lagrådsremisser. Det hänger samman med hur regeringen lägger upp sitt propositionsarbete, vilket Lagrådet inte kan ha några egentliga synpunkter på. Men om flera sammanhängande lagrådsremisser läggs fram utan tidsmässig samordning kan det – särskilt med hänsyn till den korta tid som normalt står till Lagrådets förfogande för granskning – bli svårt att få den erforderliga överblicken över rättsområdets föreslagna förändring. För att Lagrådet på bästa sätt ska kunna fullgöra sin uppgift i lagstiftningskedjan förtjänar den aspekten ett bättre beaktande.

Detta ärende är inte det första där Lagrådets granskningsuppgift har försvårats genom att en mer omfattande förändring av ett rättsområde delas upp på flera lagrådsremisser med begränsade möjligheter till överblick som följd. Som exempel kan nämnas lagrådsremissen om stärkt återvändandeverksamhet och remissen om vandelskravet, som båda var aktuella under pågående arbete med den nu aktuella remissen och hade gemensamma

beröringspunkter. Det säger sig självt att en traditionell lagrådsgranskning av remitterade förslags förhållande till gällande rätt inte låter sig göras när gällande rätt är föremål för parallella förslag.

Lagrådsremissen och beredningsunderlaget

Lagrådsremissen präglas av samma syn som det föregående beredningsarbetet. De synpunkter som trots det styrda beredningsunderlaget har förts fram av remissinstanserna avfärdas – i den mån de alls berörs – alltför ofta med att vad som föreslås i lagrådsremissen fyller de EU-rättsliga kraven. Inte på någon punkt övervägs om och i så fall på vilket sätt en mer human flyktingreglering skulle kunna motverka målsättningarna rörande integration och utanförskap. Faran för att det föreslagna minimisystemet riskerar att stänga ute också dem som har rätt till internationellt skydd berörs inte. Varken i remissen eller i lagstiftningsärendet i övrigt finns det någon annan kunskapsbaserad utredning att ta ställning till än den som förs fram i remissyttrandena.

Ambitionen att utan övervägande av konsekvenserna hålla på minimilinjens så långt som möjligt visar sig på ett konkret sätt i att frågan om hur många färre som med minimilinjens skulle beviljas internationellt skydd i Sverige inte ens har övervägts. Det inledande talet om "hållbara nivåer" konkretiseras således inte i termer av vare sig målsättningar eller prognoser.

Utan en adekvat beredning av frågan om vilka verkningar den maximalt restriktiva linjen mot flyktinginvandring kan föra med sig i olika hänseenden, så kommer Lagrådet inte längre i sin bedömning än att det framstår som tveksamt att lägsta möjliga nivå på flyktingmottagandet skulle på varje punkt främja integrationen och minska utanförskapet. Och vad värre är: risken för att systemet i

vissa fall stänger gränsen för också dem som verkligen har rätt till internationellt skydd är påtaglig.

Minimilinjens – medel eller mål?

Under föredragningen av lagrådsremissen har det på fråga av Lagrådet efter avstämning i Regeringskansliet meddelats att minimilinjens är ett mål i sig. Det framstår visserligen som mindre förenligt med uttalandet i lagrådsremissen om att syftet är att främja integration och motverka utanförskap, men det förklarar bristen på andra argument än att EU-rättens miniminivå ska vara bestämmande.

Lagrådet har för sin del svårt att förstå att minimilinjens skulle ha ett egenvärde, men detta är inte en fråga för Lagrådet utan för riksdagen. Däremot ankommer det på Lagrådet att pröva om förslaget tillgodoser det angivna syftet. Det kan då konstateras att förslaget tillgodoser högt ställda krav på syftesuppfyllelse, om nu målet är just att hindra flyktingar från att komma in i landet så långt det går. Lagrådet har inte funnit någon annan avvikelse från den EU-rättsliga miniminivån än att vissa frister är något längre än lägstanivån.

Minimilinjens och proportionalitetskravet

Invandring handlar om människor, vuxna och barn. En rättsstat förutsätter att lagen visar respekt för alla som finns inom landets gränser, också för dem som inte är medborgare i landet. Fri rörlighet över landsgränser är visserligen ingen mänsklig rättighet, så än mindre att kravlöst få bosätta sig i ett annat land eller att bli medborgare. Men kravet på respekt för den enskilda människan omfattar alla. Det kravet ligger till grund för flyktingrätten. Den som är flykting har således vissa grundläggande rättigheter. Det handlar om

vad som genom migrations- och asylpakten har kommit att betecknas rätten till internationellt skydd.

Den genomgående inriktningen i lagrådsremissen är att begränsa flyktinginvandringen. Att invandringen inte ska vara större än vad som är nödvändigt är, som nämnts, ett politiskt ställningstagande som ska underställas riksdagen och inte värderas av Lagrådet. Men att inte bara lagstiftningsprocessen utan också följderna av den föreslagna lagstiftningen låter sig förenas med rättsstatens principer ankommer på Lagrådet att bedöma.

När det gäller vad som kan vara tillräckliga skäl för internationellt skydd i Sverige kännetecknas lagrådsremissen av ett utpräglat mekaniskt förhållningssätt till migrations- och asylpakten. Det förefaller som om regeringen inte på någon punkt anlägger ett flyktingperspektiv eller ser till den enskilda människan. Vad allmän mänsklighet påfordrar är visserligen en etisk fråga, men när det gäller den enskildes rätt att bli erkänd och därmed behandlad som en flykting så ska de principer om proportionalitet som genomsyrar Europakonventionen och även i övrigt präglar rättsordningen beaktas.

Det finns anledning att understryka att proportionalitetsprincipen inte står i strid med en flyktingreglering som bygger på en strävan till en låg flyktinginvandring. Men principen ställer krav på en viss balans vid bedömningen av det enskilda fallet.

Fastän kravet på proportionalitet påtalas med viss frekvens i migrations- och asylpakten så förekommer det såvitt Lagrådet har kunnat finna bara ett uttalande i lagrådsremissen där den enskildes situation övervägs (då beträffande boende på bestämd plats när en sökande befinner sig i ett gränsförfarande). I de fall som kravet på proportionalitet i övrigt berörs, så rör det sig om allmänna uttalanden

av innebörd att den föreslagna bestämmelsen uppfyller den unionsrättsliga lägsta nivån. Att uttalanden av det slaget har ansetts erforderliga är talande i sig. De är dessutom ägnade att motverka proportionalitetsöverbäganden i det enskilda fallet, oavsett hur ömmande omständigheterna är.

Lagrådets sammanfattande bedömning

Det paradigmskifte som regeringen vill genomföra innefattar inte bara denna lagrådsremiss utan också andra förslag som sammantagna är omfattande och djupgående. Materian är svåröverblickbar, men Lagrådet kan åtminstone göra den bedömningen att en förenklad syn på flyktinginvandring har lett till förslag som är otillräckligt genomlysta och brister i den demokratiska förankring som remissförfarandet är avsett att säkerställa. Beredningsarbetet är alltså behäftat med allvarliga brister. Till följd av migrations- och asylpakten är det dock inte något alternativ att låta det rådande rättsläget bestå i avvaktan på ett omtag (till den frågan när det gäller offentligt biträde återkommer Lagrådet). I ett sådant läge kan Lagrådet inte göra annat än att utan avstyrkan men med de synpunkter som framgår av yttrandet lämna ärendet ifrån sig med en erinran om att detta viktiga rättsområde förtjänar en grundligare och demokratiskt förankrad översyn inom en inte alltför avlägsen framtid.

Några lagtekniska anmärkningar

Utrymmet för proportionalitetsöverbäganden

Enligt nuvarande 1 kap. 8 § utlänningslagen ska lagen tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Av paragrafen framgår också att en ingripande åtgärd får användas endast om den står i rimlig proportion till syftet

med åtgärden. Vidare ska enligt 1 kap. 10 § särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver.

Lagrådet kan därutöver konstatera att många bestämmelser i de lagar som berörs av lagrådsremissen är fakultativt utformade; myndigheten eller domstolen "får" besluta något. Det lämnas därmed inte bara ett generellt utrymme för överväganden av proportionalitetskaraktär, utan den fakultativa utformningen innebär att sådana överväganden ska göras vid tillämpningen i det enskilda fallet liksom att hänsyn då också ska tas till Europakonventionens och barnkonventionens krav i övrigt.

Andra bestämmelser har fått vad som kan framstå som en absolut utformning. Lagrådet finner skäl att framhålla att denna lagtekniska avfattning av bestämmelserna inte kan anses utesluta en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet. Trots sin utformning måste dessa bestämmelser uppfattas så att domstolar och myndigheter ändå ska iaktta det grundläggande proportionalitetskravet, eftersom ingen lag får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen (2 kap. 19 § regeringsformen).

Vad som nu har sagts om utrymmet för en proportionalitetsbedömning sträcker sig alltså längre än vad som följer av 1 kap. 8 §, som enligt lagtexten endast tar sikte på frihetsbegränsningar och andra ingripande åtgärder.

Lagrådet vill i detta sammanhang framhålla att det skulle vara en fördel för tillämpningen om den kommande propositionen kunde tillföras ett avsnitt som behandlar förslagets förhållande till Sveriges internationella förpliktelser, främst Europakonventionen och barnkonventionen.

Benämningen av EU:s rättsakter

De rättsakter som ingår i migrations- och asylpakten och som i det remitterade förslaget förekommer i utlänningslagen har i den lagen getts kortnamn. Det underlättar läsningen och förståelsen av de paragrafer i vilka det hänvisas till en rättsakt. Att regleringen i övrigt är något svårtillgänglig genom att det beträffande vad som gäller i viss fråga ofta hänvisas till olika EU-förordningar är inte mycket att göra något åt.

I de flesta andra lagar som behandlas i lagrådsremissen anges dock rättsakten med hela det långa och otympliga officiella namnet. Lagtexten blir då svårläst redan av det skälet. Problemet blir ännu värre när ett materiellt tillägg följer på det långa namnet. Det kan illustreras med den föreslagna ändringen i 4 § andra stycket folkbokföringslagen. Förslaget lyder:

Detta gäller dock inte, om utlänningen har beviljats internationellt skydd med stöd av 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 eller om det i övrigt finns synnerliga skäl för folkbokföring.

Den kursiverade delen utgör här namnet på den ifrågavarande förordningen. Efter en så lång och svårläst text finns det en uppenbar risk att det undantag som kommer sist i den långa meningen förbises. Det innebär enligt Lagrådets mening att bestämmelsen inte är erforderligt tydligt formulerad.

Problemet är inte nytt. Men det förhållandet att de långa och otympliga officiella namnen på EU:s rättsakter förekommer i många lagar är inte ett skäl att acceptera den exemplifierade otydligheten

(det finns också fler i lagrådsremissen). Däremot är det ett skäl att hantera problemet.

Lagrådet ser olika möjligheter. En ordning som skulle kunna tillämpas generellt är att det i lagtexten anges endast vad som krävs för att identifiera rättsakten. Den aktuella bestämmelsen skulle då lyda:

Detta gäller dock inte, om utlänningslagen har beviljats internationellt skydd med stöd av EU-förordningen 2024/1347 eller om det i övrigt finns synnerliga skäl för folkbokföring.

Om det anses erforderligt skulle då det officiella namnet kunna anges i en fotnot.

Det som ligger närmast till hands när rättsakten i någon lag har fått ett kortnamn är emellertid att använda det namnet. I förevarande fall handlar det då om det kortnamn som förordningen avses få i utlänningslagen, nämligen skyddsgrundsförordningen.

Bestämmelsen skulle då få följande lydelse.

Detta gäller dock inte, om utlänningslagen har beviljats internationellt skydd med stöd av skyddsgrundsförordningen eller om det i övrigt finns synnerliga skäl för folkbokföring.

Fördelen med att använda ett beskrivande kortnamn är att det gör det lättare för läsaren att omedelbart förstå vilken rättsakt som avses. Men utöver kortnamnet måste rättsakten preciseras mer exakt. Det kan ske genom ett tillägg av den numerära beteckningen (namnet skyddsgrundsförordningen skulle då följas av identifieringsbeteckningen 2024/1347). Det kan också ske genom en fotnot med angivande av det officiella namnet. Men enligt Lagrådets mening är det mer praktiskt att hänvisa till den lag där rättsakten har fått sitt kortnamn. I förvarande fall är det 1 kap. 3 c § utlänningslagen. Upplysningen kan ges i en fotnot men enligt Lagrådets mening hellre i lagtexten, exempelvis på följande sätt.

Detta gäller dock inte, om utlänningen har beviljats internationellt skydd med stöd av skyddsgrundsförordningen (enligt bestämmningen i 1 kap. 3 c § utlänningslagen) eller om det i övrigt finns synnerliga skäl för folkbokföring.

Hänvisningen till utlänningslagen kan naturligtvis göras som en bisats i stället för inom parentestecken.

Sådana tydlighetsproblem som har diskuterats i det föregående förekommer i vissa men inte alla fall där de officiella beteckningarna används i de olika remitterade lagförslagen. Om regeringen väljer att följa Lagrådets förslag att göra bruk av de kortnamn som föreslås intagna i utlänningslagen, så bör det likväl ske i alla de lagar där de ifrågakvarande rättsakternas kortnamn finns i utlänningslagen.

En viss fråga angående övergångsbestämmelserna

Lagrådsremissens förslag innebär en anpassning till beslutade EU-förordningar som träder i kraft den 12 juni, medan de nu föreslagna lagändringarna är avsedda att träda i kraft den 12 juli. Detta har vid föredragningen uppmärksamats och har därvid upplysts att förslagen till övergångsbestämmelser avses justerade så att tidpunkten överensstämmer med när respektive lagändring träder i kraft. Det nu sagda gäller övergångsbestämmelserna till följande förslag till lagändringar: socialförsäkringsbalken, folkbokföringslagen, studiestödslagen, lagen om godkännande av forskningshuvudmän att ta emot gästforskare, lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl., lagen om folkbokföring av utlänningar med tillfälligt skydd i vissa fall och mottagandelagen.

Lagrådet har ingen erinran mot en sådan justering.

Kommentarer till de enskilda lagarna

Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen

1 kap.

Kapitlet tillförs i 3 c och 3 d §§ en lista av definitioner av vad som avses med olika begrepp och kortnamn, såsom skyddsgrundsförordningen, internationellt skydd m.m.

Enligt Lagrådets mening bör listan också tillföras en beskrivning av vad som avses med flyktingförklaring. Detta kan göras exempelvis genom en ny paragraf, 3 e §, av följande lydelse.

3 e § Med flyktingförklaring avses i denna lag en förklaring enligt 5 kap. 1 b § första stycket att en medborgare i en annan EU-stat är flykting i enlighet med Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning och protokollet till denna av den 31 januari 1967.

2 kap. 1 e §

Enligt remissens förslag ska ett främlingspass återkallas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver det. Formuleringen är hämtad från artikel 25.1 och 25.2 i skyddsgrundsförordningen och motsvarande uttryckssätt finns redan i bl.a. nuvarande 2 kap. 1 a §, 4 kap. 4 § och 5 kap. 1 a § samt föreslås i remissen för ytterligare paragrafer.

Rent språkligt syftar kravet på tvingande hänsyn på endast den nationella säkerheten och alltså inte på den allmänna ordningen. Om avsikten är – vilket framstår som det naturliga – att det också beträffande den allmänna ordningen krävs tvingande hänsyn bör prepositionen "till" upprepas efter disjunktionen "eller".

Lagrådet har vidare övervägt om det skulle vara mera ändamålsenligt att i stället använda det i svensk rätt vedertagna ”om det krävs med hänsyn till allmän ordning och säkerhet”. Samtidigt kan konstateras att bestämmelsen synes innebära ett starkare krav än det, om återkallelse endast kan komma i fråga när tvingande hänsyn fordrar en återkallelse eller med andra ord om en återkallelse verkligen är nödvändig. När bestämmelsen talar om den nationella säkerheten verkar också det vara ett längre gående krav än vad som brukar anses följa av begreppet allmän säkerhet.

Mot den bakgrunden har Lagrådet ingen invändning mot att paragrafen – och övriga berörda paragrafer – utformas på det i remissen föreslagna sättet (med den språkliga justering som Lagrådet föreslår), vilket även öppnar upp för att vid tillämpningen beakta den förståelse av uttryckssättet som läggs fast i EU-rätten.

4 kap. 1 §

Paragrafen handlar om rätten att stanna kvar i Sverige under ”det administrativa förfarandet”. Lagrådet har ingen erinran mot begreppet i sig, men anser att det skulle vara en fördel för förståelsen av paragrafen om det i författningskommentaren finns en förklaring av vad som avses med begreppet. Avsikten är uppenbarligen att skilja förfarandet på myndighetsnivå i Migrationsverket från domstolsförfarandet vid eventuella överklaganden.

Ett alternativ till att föra in en förklaring i författningskommentaren kan vara att i förevarande paragraf ersätta begreppet med t.ex. ”förfarandet hos Migrationsverket”.

4 kap. 3 §

I paragrafen anges i vilka situationer som en ansökan om internationellt skydd får "avvisas" med en hänvisning till artikel 38.1 i asyloprocedurförordningen. I artikeln, som föregås av rubriken "Beslut om huruvida en ansökan kan tas upp till prövning", anges att den beslutande myndigheten får bedöma om en ansökan kan tas upp till prövning och kan bemyndigas enligt nationell rätt att neka prövning av en ansökan om några av i artikeln angivna situationer är för handen. En sådan kan vara att en annan medlemsstat än "den som prövar ansökan" har beviljat sökanden internationellt skydd.

Enligt Lagrådets mening är det olyckligt att i det slags situationer som artikeln tar sikte på använda begreppet "avvisning", alldeles frånsatt att begreppet har en specifik annan betydelse i fråga om migrationsärenden, se t.ex. 8 kap. 16 § där begreppet avvisning kan avse dels avvisning av en ansökan, dels avvisning av en person. Se också 16 a § i samma kapitel där begreppet avvisning inte används, utan i stället att en ansökan "nekas prövning", trots att paragrafen delvis handlar om motsvarande situationer som enligt förevarande förslag kan föranleda avvisning.

Med avvisning i nu aktuellt sammanhang avses vanligen att det finns ett hinder mot prövning. Ett ofta förekommande sådant hinder är att ett överklagande kommit in för sent och därför ska avvisas. Ett annat kan vara att sökanden inte är behörig eller att en ansökan är behäftad med en formell brist. Dessa exempel har det gemensamt att det är fråga om otvetydiga omständigheter.

I förevarande paragraf är det emellertid inte fråga om sådana omständigheter. Artikeln ger nämligen den beslutande myndigheten ett bedömningsutrymme och innefattar ett bemyndigande till myndigheten att neka prövning i vissa angivna situationer. I lagtexten

är detta utfört, som framgått, på så sätt att bestämmelsen är fakultativ, dvs. att en ansökan "får" avvisas.

Lagrådet föreslår därför att begreppet avvisning utgår och att paragrafen och dess rubrik närmare ansluter till artikelns begrepp.

Rubriken skulle då kunna lyda: *Nekad prövning av en ansökan*

Paragrafen skulle då kunna få följande lydelse.

3 § En ansökan om internationellt skydd får nekas prövning i de situationer som anges i artikel 38.1 i asylprocedurförordningen.

4 kap. 5 §

Paragrafen handlar om när gränsförfarandet för asyl ska tillämpas. Enligt lagrådsremissen ska detta förfarande inte gälla vid exceptionella omständigheter.

Det valda uttrycket – exceptionella omständigheter – förekommer sparsamt i författningstext och synes då ge uttryck för en väsentligt större restriktivitet än vad som är tanken med förslaget. Lagrådet förordar att undantaget i stället utformas så att det ska gälla vid "extraordinära" omständigheter. Därmed kommer det att gälla när en tillämpning av gränsförfarandet i det enskilda fallet inte kan anses förenlig med en rättssäker och ändamålsenlig handläggning liksom i de övriga situationer som avses i lagrådsremissen.

4 kap. 6 §

I paragrafens första mening anges att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får bemyndigas att meddela föreskrifter om förteckningar över säkra tredjeländer och säkra ursprungsländer. Andra meningen innehåller endast en upplysning om att det i asylprocedurförordningen finns bestämmelser om

fastställande av säkra tredjeländer och säkra ursprungsländer på nationell nivå. Lagrådet föreslår därför att den andra meningen utgår.

4 kap. 7 §

I paragrafens första stycke anges att det är Migrationsverket som är beslutande myndighet enligt skyddsgrundsförordningen och asylprocedurförordningen.

I andra stycket anges hur verket ska förfara i en viss angiven situation då verket inte får bevilja internationellt skydd, utan i stället med ett eget yttrande ska lämna över sitt ärende till den migrationsdomstol som verkets beslut om internationellt skydd hade kunnat överklagas till.

De två styckena har inget materiellt samband. Första stycket säger endast upplysningsvis att verket är beslutande myndighet enligt två förordningar medan andra stycket materiellt beskär beslutsrätten i en viss situation.

Enligt Lagrådets mening bör därför det andra stycket brytas ut ur 7 § och bilda en självständig paragraf, 8 §.

5 kap. 5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om permanent uppehållstillstånd på grund av bl.a. arbete. Den tillförs nu ett femte stycke där det anges att tiden som en utlänning har haft uppehållstillstånd som s.k. spårbytare enligt den paragraf som upphävs (15 a §) inte får beaktas vid bedömningen av om det finns förutsättningar att bevilja permanent uppehållstillstånd enligt paragrafen.

Det är alltså fråga om en begränsning av vad som i den enskildes perspektiv är en berättigande förfluten tid. Enligt förslaget blir den tiden inte längre berättigande över huvud taget och detta inträffar omedelbart vid ikraftträdandet.

Enligt Lagrådets mening är den effekten så uppenbart till den enskildes nackdel att det är nödvändigt av legalitetsskäl att övergångsbestämmelserna tillförs en bestämmelse som tar hand om situationen på så sätt att berättigande tid från tiden före ikraftträdandet förblir berättigande. Även om uppehållstillstånd inte är en civil rättighet enligt Europakonventionen kan rättsverkan enligt gällande rätt av intjänad tid inte ses som annat än en förvärvad rättighet som åtnjuter skydd enligt konventionen.

5 a kap. 1 §

Enligt paragrafen ska en ansökan från en utlänning om ställning som varaktigt bosatt i Sverige beviljas om utlänningen de senaste fem åren utan avbrott har vistats i Sverige med uppehållstillstånd eller på annan grund som lagligen bosatt. I lagrådsremissen föreslås att om en person som har beviljats internationellt skydd i Sverige påträffas i en annan EU-stat, utan att ha rätt att vistas eller bosätta sig där i enlighet med nationell rätt, unionsrätt eller internationell rätt, så ska vistelsetid i Sverige dessförinnan inte beaktas vid beräkningen av denna vistelsetid. Denna särskilda beräkningsregel utgår från artikel 4.3 a i direktivet, som dock tillåter att medlemsstaterna bestämmer att något sådant avbrott i beräkningen inte ska göras och därmed också om regeln ska förse med någon kvalifikation om den införs. Lagrådsremissen saknar närmare överväganden i saken.

Om någon – oklart vem och när – råkar träffa på utlänningen i en annan medlemsstat där denne utan lov befinner sig bara en kort tid, kan det alltså medföra att hela den tid som utlänningen har vistats i

Sverige plötsligt går förlorad och att utlänningen, som kanske bott lagligt under lång tid i Sverige, inte kan få den ställning som det annars hade funnits rätt till enligt lagen. Ett exempel kan vara att en flykting boende i Malmö över dagen besöker en nära anhörig i Köpenhamn, som på grund av sjukdom eller av annat skäl inte kan komma till Malmö. Lagrådet konstaterar att en sådan automatisk och drakonisk beräkningsregel som föreslås inte uppfyller de krav på en rättssäker och proportionerlig ordning som ska ställas. Det gäller även om det skulle ha funnits en möjlighet att få tillstånd till den tillfälliga vistelsen i det andra landet.

För att en beräkningsregel av detta slag ska kunna tillämpas på ett godtagbart sätt måste det av lagtexten framgå vad som egentligen avses med "påträffas" och när, i tidsmässigt hänseende, påträffandet ska anses relevant. Vidare bör regeln förses med en begränsning så att den slår till bara i den mån det med hänsyn till omständigheterna bedöms skäligt att inte ta hänsyn till den tidigare vistelsetiden.

7 kap. 7 j §

Paragrafen handlar om återkallelse av uppehållstillstånd för bl.a. familjemedlemmar till personer som har beviljats skydd med hänsyn till intresset av familjesammanhållning. Enligt sista och fjärde punkten i paragrafen ska uppehållstillståndet återkallas om förhållandet upphör.

Det enda förhållande som lagtexten i övrigt nämner är samboförhållande i punkten 3. Det blir därmed lagstiftningsmässigt märkligt att i punkten 4 införa en regel som tar sikte på upphörande av "förhållandet", när den uppenbarligen ska gälla också för övriga anknytningsgrundande omständigheter i paragrafen. Det kan också inträffa att ett äktenskap upphör samtidigt som samboendet består. Det bör av både regleringen och författningskommentaren klart

framgå att även om här sker ett slags spårbyte, så föreligger det inte grund för en återkallelse.

För att lagtexten ska bli bättre och tydligare föreslår Lagrådet att punkten 4 får följande lydelse.

4. om någon anknytningsgrundande omständighet inte längre föreligger.

8 kap. 16 a §

Paragrafen innehåller bestämmelser om beslut om avvisning och utvisning m.m. i ärenden om internationellt skydd. I första stycket lämnas en upplysning om att det finns bestämmelser i artikel 37 i asylprocedurförordningen om beslut om återvändande när en ansökan om internationellt skydd har nekats prövning (1), avslagits som ogrundad eller uppenbart ogrundad (2) eller förklarats uttryckligen eller implicit återkallad (3).

Det är alltså fråga om omständigheter som förutsätts vara förhållandevis enkelt konstaterbara. Men för Lagrådet framstår det som gåtfullt vad som kan avses med att en ansökan kan förklaras implicit återkallad. Eftersom en återkallelse leder till att en prövning inte görs, dvs. ett för den enskilde negativt beslut, är det en grundläggande förutsättning att detta verkligen är sökandens avsikt. Ur tillämpningssynvinkel är det dessutom otydligt vad som ska kunna ligga till grund för myndighetens bedömning av vilka omständigheter som indirekt (implicit) talar för att en återkallelse verkligen gjorts. Detta begrepp återkommer också i 16 kap. 3 b §.

På grund av att det är ett för den enskilde viktigt beslut är det angeläget att beslutet om att inte ta upp ansökan till prövning verkligen grundas på den enskildes vilja eller åtminstone på omständigheter som för den enskilde är kända och som han eller hon måste ha förstått kan medföra att ansökan inte prövas. Men som

Lagrådet nyss angett framgår det inte någonstans vilka omständigheter som myndigheten skulle kunna beakta för att komma fram till att en ansökan är implicit eller indirekt återkallad. Begreppet används visserligen i en EU-förordning som alltså har direkt tillämplighet inom EU. Men den otydlighet i det viktiga hänseende som Lagrådet framhåller är av sådan betydelse att ett resonemang om detta måste tillföras författningskommentaren och där gärna konkretiseras med exempel på när en sådan återkallelse kan anses föreligga.

I andra stycket anges att det i en viss angiven situation ska snarast möjligt meddelas ett beslut om avvísning eller utvisning som ska få verkställas utan att det har fått laga kraft om inte "synnerliga skäl" talar emot det. I författningskommentaren anges som exempel på sådana skäl att det finns ett behov av sökandens närvaro i landet så att det går att direkt kommunicera med honom eller henne, vilket anges ha avgörande betydelse för prövningen. Det är alltså fråga om exempel som avser handläggning och utredningsbehov och når inte upp till det höga krav som begreppet "synnerliga skäl" förutsätter.

Lagrådet föreslår att nivån sänks till "särskilda skäl" så att lagtext och kommentar överensstämmer.

9 kap. 2 a §

Paragrafen innehåller bestämmelser om kontroll av personer enligt screeningförordningen och anger att Polismyndigheten och Migrationsverket ansvarar för utförandet av identifiering eller verifiering av identitet. Dessa myndigheter är s.k. screeningmyndigheter. I tredje stycket anges att Tullverket och Kustbevakningen är skyldiga att "hjälpa till" vid screeningmyndigheternas utförande av uppgifterna. I författningskommentaren anges att det är fråga om en skyldighet att

bistå och att denna skyldighet i praktiken förutsätter en begäran om bistånd.

Det är fråga om ingripande åtgärder som screeningmyndigheterna får vidta gentemot den enskilde. Det är redan av det skälet angeläget att det i lagtext tydligt anges att det är en skyldighet att bistå screeningmyndigheterna och att denna skyldighet inte aktualiseras förrän en screeningmyndighet begärt bistånd.

Mot denna bakgrund kan det inte anses lämpligt att i lagtext använda det i sammanhanget alltför vardagliga begreppet att hjälpa till. Det är i själva verket fråga om myndighetsutövning som myndigheterna är skyldiga att bistå med, tillika dessutom på begäran av en screeningmyndighet. Detta framgår i författningskommentaren, men har inte utförts i lagtexten.

Tredje stycket bör därför omformuleras så att det nu sagda anges tydligt. Lagrådet föreslår att tredje stycket får följande lydelse.

Tullverket och Kustbevakningen är skyldiga att på begäran bistå Polismyndigheten och Migrationsverket med utförandet av åtgärder enligt första stycket.

9 kap. 8 §

I paragrafen regleras vissa situationer där Migrationsverket, Polismyndigheten och en utlandsmyndighet får fotografera en utlänning och ta hans eller hennes fingeravtryck. En sådan regel har funnit sedan tidigare, men nu ändras den på så sätt att åldersgränsen för att få ta en utlännings fingeravtryck sänks från 14 år till sex år.

Just frågan om att ta fingeravtryck av underåriga har varit aktuell i tidigare sammanhang, se prop. 2020/21:159 s. 165 och 23.

Åldersgränsen var då 14 år, men en sexårsgräns diskuterades. Regeringen hänvisade bl.a. till ett förhandlingsarbete angående

Eurodacförordningen och nämnde också att frågan om ålder aktualiserar ett flertal artiklar om barnets rättigheter enligt barnkonventionen.

Den frågan är åter aktuell genom det aktuella förslaget och är nu än mer känslig, eftersom det kan bli frågan om att utsätta också så små barn som sexåringar för det kroppsliga ingrepp som det innebär att ta fingeravtryck. Lagrådet har inte underlag för att erinra mot förslaget som är i enlighet med en EU-förordning, men framhåller att verkställigheten av en sådan åtgärd måste föregås av noggranna och grannliga överväganden med hänsyn till barnkonventionens och Europakonventionens krav. Det är enligt Lagrådets mening därför angeläget att författningskommentaren tillförs ett resonemang om proportionalitet, med utgångspunkt i 1 kap. 8 och 10 §§ utlänningslagen.

9 kap. 11 a §

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldighet att stanna kvar för den som ska genomgå screening. Bestämmelserna reglerar vad som anges vara en skyldighet för den enskilde. Men paragrafens adressat är inte den enskilde utan myndigheterna. Den bör därför i stället omformuleras så att den avser myndigheternas möjlighet att hålla kvar den enskilde i samband med screeningen.

Lagrådet föreslår att paragrafen får följande lydelse.

11 a § Den som ska genomgå screening enligt screeningförordningen får hållas kvar för utredning i samband med screeningen. Detta gäller dock inte om ett beslut har meddelats om förvar enligt 10 kap.

Rätten att hålla kvar någon för utredning gäller som längst under tolv timmar eller, om det finns särskilda skäl, under ytterligare tolv timmar.

En åtgärd enligt första stycket får utföras av en polisman, en särskilt förordnad passkontrollant, en tulltjänsteman eller en tjänsteman vid Kustbevakningen.

12 kap. 8 a §

Paragrafen innehåller bestämmelser om verkställighet av beslut om avvisning, utvisning och återvändande i ärenden om internationellt skydd. Paragrafen består av fem stycken. I det första stycket anges att det finns bestämmelser i artikel 68.1–68.3

asylprocedurförordningen om när ett beslut om avvisning m.m. i ärenden om internationellt skydd får verkställas. Sista stycket innehåller en bestämmelse om att första stycket ”inte gäller verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt 8 kap. 16 a § andra stycket. Ett sådant beslut får verkställas även om det inte fått laga kraft.”

Artikel 68 är inte tillämplig i de situationer som regleras i 8 kap. 16 a § andra stycket. Lagrådet anser att paragrafen skulle få en mera logisk utformning om det femte stycket utgår och efter en omformulering placeras i första stycket som då får följande formulering.

Ett beslut om avvisning eller utvisning enligt 8 kap. 16 a § andra stycket får verkställas även om det inte har fått laga kraft. Bestämmelser om när andra beslut om avvisning, utvisning eller återvändande i ärenden om internationellt skydd får verkställas finns i artikel 68.1–68.3 i asylprocedurförordningen.

14 kap. 1 a §

I förevarande paragraf, liksom i ett antal andra paragrafer i lagen, anges att det aktuella beslutet får överklagas till en migrationsdomstol. Detta ger intryck av att beslutet kan överklagas till en migrationsdomstol vilken som helst. De bestämmelser som finns av detta slag bör rätteligen utformas så att beslutet kan överklagas till migrationsdomstol, dvs. den behöriga migrationsdomstolen. Saken bör tas om hand i något lämpligt sammanhang.

14 kap. 11 §

I paragrafen regleras i vilka fall Migrationsverkets beslut i säkerhetsärenden får överklagas av Säkerhetspolisen. Lydelsen anpassas även till den terminologi som finns i skyddsgrundsförordningen och asylprocedurförordningen. Lydelsen har emellertid kommit att avse även beslut i fråga om återvändande. Lagrådet föreslår att det begreppet utgår.

16 kap. 3 b §

I paragrafen anges att en migrationsdomstol inom viss tid ska avgöra ett mål om internationellt skydd som avser ett sådant beslut som anges i artikel 67.1 i asylprocedurförordningen om att "avslå eller avskriva" en ansökan såsom implicit återkallad (punkt 3).

Utöver att också denna paragraf innehåller begreppet "implicit återkallad" (se vad Lagrådet anfört under 8 kap. 16 a §) är det oegentligt att det i lagtext anges vara en möjlighet att avslå en återkallad ansökan. Verbet avslå är förbehållet ett beslut som innefattar en sakprövning, dvs. något som inte blir aktuellt vid en återkallad ansökan.

Ordet finns visserligen i förordningen, men det bör inte föras över till lagtext.

17 kap. 4 §

Genom paragrafen införs en skyldighet för Polismyndigheten, Migrationsverket, Tullverket och Kustbevakningen att till varandra lämna ut de uppgifter som behövs för att myndigheterna ska kunna utföra sina uppdrag enligt 9 kap. 2 a §, dvs. kontroll av personer med stöd av screeningförordningen.

En sådan uppgiftsskyldighet föreslås inte bara när myndigheterna begär uppgifter från varandra utan föreligger också på så sätt att myndigheterna självmant ska lämna uppgifter till varandra. Det betyder att en myndighet av försiktighetsskäl kan lämna ut uppgifter som den mottagande myndigheten inte alls är intresserad av. I det läget har alltså känsliga uppgifter hanterats i onödan och därmed också skapat ett svagare skydd för sekretess avseende personliga uppgifter.

Lagrådet sätter i fråga att skyldigheten verkligen ska iakttas ex officio. Det torde vara tillräckligt att den mottagande myndigheten själv gör en bedömning att myndigheten har behov av vissa slags uppgifter och då begär dem i stället för att bara få dem utan att veta varför.

Denna fråga var uppe till bedömning i Lagrådet också när det gällde uppgiftslämnande brottsbekämpande myndigheter emellan. Regeringen tog särskilt upp frågan om uppgiftslämnande ex officio i prop. 2024/25:65 s. 204 och 205. Lagrådet anser att frågan också i en kommande proposition bör behandlas på ett förklarande och tydligt sätt, så att det framgår att den bedömning som ska göras före ett uppgiftslämnande har föregåtts av en så nyanserad bedömning hos den överlämnande myndigheten, som diskuteras på angivna sidor i den nämnda propositionen.

17 kap. 5 §

Även i denna paragraf införs en skyldighet att lämna uppgifter ex officio. Enligt paragrafen ska en uppgiftsskyldighet gälla för den region som utfört en hälsokontroll enligt screeningförordningen. Regionen ska lämna ”de uppgifter som framkommit vid kontrollen till Polismyndigheten”.

Det framstår för Lagrådet som uppenbart att dessa uppgifter kan vara tämligen harmlösa, men också av utomordentligt känslig och personnära karaktär. Paragrafen lämnar emellertid inget utrymme för något urval, utan regionen ska lämna de uppgifter "som framkommit", dvs. alla uppgifter. Enligt Lagrådets mening är det inte rimligt, vare sig ur integritets- eller tillämpningssynvinkel, att så personnära uppgifter som det kan vara fråga om är föremål för en så omfattande ex officio-skyldighet.

Lagrådet förutsätter att skyldigheten att lämna över uppgifterna ex officio tas upp och förklaras i en kommande proposition på samma sätt som nyss anförts beträffande 17 kap. 4 §.

18 kap. 1, 1 a och 1 b §§

I 18 kap. finns bestämmelser om offentligt biträde. De grundläggande reglerna ges i 1 §. Utgångspunkten där är att i vissa angivna mål och ärenden ska offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. I det remitterade förslaget föreslås vissa ändringar i förhållande till den nuvarande ordningen.

Ändringarna är av två slag. Till att börja med föranleder den nya förfarandeordning som följer med asylprocedurförordningen och asyl- och migrationshanteringsförordningen vissa anpassningar och kompletteringar av reglerna om offentligt biträde. Men därutöver framhålls i övervägandena avsnitt 15.1 att regeringens utgångspunkt är att den svenska ordningen ska utgå från EU:s rättsliga miniminivå om det inte finns starka skäl som talar emot det.

De ändringar som det rör sig om förutom anpassningen till asylprocedurförordningen och asyl- och migrationshanteringsförordningen är dels att ny prövning i frågor om

verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning undantas i 1 § första stycket 3, dels att regleringen i 1 § andra stycket om barns särställning utmönstras. Intentionen att också rätten till offentligt biträde ska utgå från EU:s rättsliga miniminivå visar sig i de strikta begränsningarna av ersättningsberättigad rådgivningstid som anges i 1 a och 1 b §§.

Att EU:s rättsliga miniminivå ska vara styrande stämmer mindre väl överens med att det i 1 § portalt slås fast att offentligt biträde ska förordnas, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Den underförstådda men självklara utgångspunkten är då att biträdet har rätt till ersättning för det arbete som svarar mot den enskildes behov av biträde.

Lagrådet frågar sig också vad ändamålet med den förändrade inställningen är. Det framgår inte som sig bör av lagrådsremissen. Om det antas att det inte handlar om att minska flyktinginvandringen genom att undanhålla det biträde som den enskilde kan ha behov av och inte heller om en allmän markering av att flyktinginvandring ogillas oavsett den enskildes behov av internationellt skydd, så återstår bara den statsfinansiella synpunkten. Men den finns inte nämnd, och inte heller finns det några uppskattningar om hur mycket som kan bedömas inbesparat genom den restriktiva inställningen. Måhända förhåller det sig så att minimilinjens även när det gäller rättsligt biträde är ett mål i sig. Hur det nu än förhåller sig med det, så bör i en fråga som denna, där det ytterst gäller den enskildes rätt till en rättvis prövning, ändamålet med ett paradigmskifte till den enskildes försämring tydligt lyftas fram och bli föremål för en adekvat beredning och sakliga överväganden.

I fråga om den föreslagna regleringen har Lagrådet den grundläggande synpunkten att det finns gränser för hur långt

minimilinjén får drivas i det enskilda fallet. När det gäller barn måste barnkonventionen beaktas. Lagrådet ser här ett behov av en ventil.

Detsamma gäller de strikta begränsningarna av ersättningsberättigad rådgivningstid som anges i 1 a och 1 b §§. Här bör särskilt beaktas att när en advokat åtar sig ett uppdrag som offentligt biträde kan han eller hon inte avbryta sin rådgivning bara för att den i lagen utmätta ersättningsbara tiden har konsumerats. God advokatsed ställer krav, och så alldeles särskilt när det gäller människor i nöd. En alltför absolut stoppgräns i fråga om rätten till ersättning kan f.ö. leda till att det blir svårt att engagera en kompetent advokat att bistå den som har ett mer påtagligt behov av biträde – såsom ett ensamkommande barn – eftersom ett sådant uppdrag kan leda till att advokaten inte får fullt betalt för det nödvändiga arbetet. Till det kommer att en grundligare rådgivning i en inledande del av förfarandet kan effektivisera det fortsatta förloppet. Om någon begränsning alls ska gälla förordar Lagrådet en något öppen ventilregel, som i en författningskommentar kan knytas till att det mer omfattande arbete som god advokatsed har nödvändiggjort under alla förhållanden ska ersättas.

Lagrrådet avstår dock från att lämna några mer konkreta förslag på ventilregler. I stället förordar Lagrådet att de nuvarande reglerna består med bara den ändringen att även ärenden enligt asylprocedurförordningen och asyl- och migrationshanteringsförordningen omfattas av 1 §. Om den politiska bedömningen sedan ändå blir att rätten till offentligt biträde bör vara mer begränsad, så får det utredas i särskild ordning. Med det så kan ändamålet med en mer restriktiv ordning utvärderas beredningsvis och så även – ifall det går i den riktningen – behovet av ventilregler. Som redan har framhållits handlar frågan om något så rättsstatligt centralt som den enskildes rätt till en rättvis prövning.

Förslaget till lag om ändring i lagen om svenskt medborgarskap

6 §

I paragrafen, som inte omfattades av den ursprungliga lagrådsremissen, finns bestämmelser om förutsättningarna för barn som är födda i Sverige och som sedan födelsen är statslösa att förvärva svenskt medborgarskap efter anmälan.

Vid lagrådsföredragningen uppgavs att det andra stycket i paragrafen behöver ändras som en följd av att 5 kap. 1 och 3 §§ utlänningslagen ändras och av att bestämmelser om uppehållstillstånd för den som beviljats internationellt skydd och bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av familjesammanhållning nu finns i skyddsgrundsförordningen.

Enligt vad som angavs under lagrådsföredragningen föreslås andra stycket få följande lydelse.

 Kravet på permanent uppehållstillstånd i första stycket gäller 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 med stöd av 5 kap. 3, 3 a eller 6 § eller 12 kap. 18 § utlänningslagen (2005:716) eller med stöd av artikel 23 i 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, eller som flykting eller subsidiärt skyddsbehövande med stöd av artikel 24 i samma förordning eller motsvarande äldre bestämmelser.

Lagrådet har ingen erinran mot förslaget.

8 §

I paragrafen finns bestämmelser om att en utlänning som är född i Sverige och sedan födelsen är statslös under vissa förutsättningar

förvärvar svenskt medborgarskap vid anmälan. Första stycket 2 anpassas till följd av att 5 kap. 1 och 3 §§ utlänningslagen ändras.

Lagrådet har ingen erinran mot förslaget, men föreslår att hänvisningen till EU-förordningen 2024/1347 förkortas eftersom förordningen nämns i den nu föreslagna 6 § (om nu inte namnfrågan hanteras som Lagrådet föreslår inledningsvis).

20 §

Paragrafen reglerar i vilka fall kravet på permanent uppehållstillstånd inte behöver vara uppfyllt för att en person ska kunna förvärva svenskt medborgarskap. I första stycket införs ytterligare ett undantag från detta krav. I den nya punkten 2 a hänvisas till skyddsgrundsförordningen. Punkten bör också tillföras en hänvisning till motsvarande äldre bestämmelser, på samma sätt som görs i 6 och 8 §§.

Förslaget till lag om ändring i mottagandelagen

4 kap. 8 §

Enligt förslaget ska en sökande som ordnar eget boende hålla Migrationsverket underrättat om sin bostadsadress, sitt telefonnummer och, om sådan finns, sin e-postadress.

Som bestämmelsen är skriven skulle sökanden alltid vara skyldig att underrätta Migrationsverket om, förutom bostadsadressen, sitt telefonnummer. Det säger sig dock självt att det inte kan finnas någon skyldighet att informera om ett telefonnummer om man inte har någon telefon. Och någon skyldighet att skaffa en egen telefon följer inte av regeln, lika lite som att ha en e-postadress. Eftersom det bara handlar om "sitt" telefonnummer, kan det inte heller anses att

sökanden måste ange något annat telefonnummer genom vilket han eller hon lätt kan nås.

Mot den bakgrunden ifrågasätter Lagrådet om det inte skulle vara mera ändamålsenligt om underrättelseskyldigheten skulle gälla, förutom bostaden, erforderliga andra kontaktuppgifter och att den närmare innebörden får utvecklas i den praktiska tillämpningen. Det bakomliggande direktivet kan inte gärna anses hindra en sådan utformning.

5 kap. 5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillträde till arbetsmarknaden för sökande av internationellt skydd. I paragrafen regleras vissa tidsfrister som börjar löpa från en viss tidpunkt. Lagrådet noterar att den avgörande tidpunkten är då den enskilde "delgetts" ett angivet beslut (se också 6 kap. 1 a §). Det innebär att beslutet måste ha nått sökanden på det sätt som regleras i delgivningslagen och att det alltså inte är tillräckligt att sökanden skriftligen underrättats om beslutet på annat sätt.

6 kap. 7 §

Enligt mottagandelagen ska den som ansöker om internationellt skydd ha rätt till en viss dagersättning för sin dagliga livsföring. I lagrådsremissen föreslås att ersättningen ska få sättas ned om utlänningen "inte samarbetar med de behöriga myndigheterna". Som förslaget är utformat slår nedsättningsmöjligheten alltså till vid allt objektivt sett bristande samarbete med myndigheterna och i alla situationer, även i fall av sjukdom, missförstånd osv.

Det kan ifrågasättas om syftet att få utlänningen att bidra till handläggningen av ansöknings om internationellt skydd verkligen

uppfylls lättare om utlänningen får sämre levnadsförhållanden, dvs. i praktiken mindre mat och färre hygienartiklar. En bestraffning av detta slag på grund av att man inte "samarbetar" med myndigheterna framstår också som ganska främmande för svensk lagstiftningstradition och rättsordningen i övrigt.

Under alla förhållanden kan bestämmelsen, för att uppfylla de krav som rättssäkerheten ställer, inte avse alla sorters situationer av bristande samarbete med myndigheterna utan måste gälla endast när utlänningen inte uppfyller sina skyldigheter i ansökningsförfarandet. Vidare bör möjligheten att sätta ned dagersättningen rimligen kunna aktualiseras bara om utlänningen på något sätt kan klandras för att skyldigheterna inte uppfylls, alltså när utlänningen underlåter (låter bli) att göra det som åligger honom eller henne i förfarandet.

Mot denna bakgrund föreslår Lagrådet att bestämmelsen i första stycket får följande utformning:

... underlåter att uppfylla sina skyldigheter i ansökningsförfarandet eller de förfarandekrav som fastställts.

Motsvarande ändring bör göras i paragrafens andra stycke.

Om dessa ändringar görs blir lagtexten i överensstämmelse med de exempel som nämns i författningskommentaren (att utlänningen inte infinner sig vid kallelser, är svår att nå, vägrar styrka sin identitet eller på annat sätt aktivt saboterar utredningen).

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar övriga lagförslag utan erinran.