



Regeringskansliet
Justitiedepartementet
Enheten för migrationsrätt

Yttrande över promemorian Migrations- och asylpakten (Ds 2025:30), volym 1 och 2, Ju2025/02509

Mot bakgrund av den mycket korta remisstiden har Förvaltningsrätten i Luleå (migrationsdomstolen) inte haft möjlighet att göra en fullständig och systematisk genomgång av samtliga förslag i promemorian. Domstolen lämnar därför, med utgångspunkt i de aspekter domstolen ska beakta, synpunkter på vissa utvalda delar i utredningen. Samråd har skett med övriga migrationsdomstolar.

Allmänna synpunkter

Asylsystemet kommer genom EU:s migrations- och asylpakt samt de föreslagna anpassningarna av svensk rätt att reformeras i grunden. Mot den bakgrunden ställer sig domstolen frågande till att promemorian presenteras så nära den 12 juni 2026 då pakten ska tillämpas fullt ut. Berörda myndigheter och domstolar ges därmed inte tillräcklig tid för att analysera förslagen och inte heller en realistisk möjlighet att därefter planera för en ändamålsenlig implementering utifrån ett konkret lagförslag. Det föreligger därför en risk för att oklarheter kommer att bestå under lång tid, till dess att dessa klagörs genom praxisbildning på såväl nationell som på unionsrättslig nivå.

Särskilt om begreppsanvändningen

Det rättsliga stödet för avlägsnandebeslut när en ansökan om internationellt skydd avslås eller nekas prövning återfinns i artikel 37 asylprocedurförordningen, APF, vilken är direkt tillämplig. I de delar

som inte regleras direkt i APF är bestämmelserna i direktiv 2008/115/EG (återvändandedirektivet) tillämpliga. De svenska bestämmelserna om avvisning och utvisning bygger i stora delar på detta direktiv.

För beslut om att en person ska lämna landet i ärenden om internationellt skydd i *andra situationer än de som omfattas av artikel 37* tillämpas således i stället de nationella regler om avvisning eller utvisning som genomför återvändandedirektivet. Detta gäller exempelvis beslut om avvisning eller utvisning med omedelbar verkställighet enligt föreslagna 8 kap. 16 a § utlänningslagen, UtlL eller beslut som fattas efter återkallelse av internationellt skydd med stöd av nuvarande 8 kap. 16 § samma lag.

Mot denna bakgrund uppkommer frågan om skillnaderna i terminologi är avsiktliga och om det verkligen är nödvändigt och ändamålsenligt att det i lagen förekommer tre olika begrepp – *avvisning*, *utvisning* och *beslut om återvändande* – med i praktiken samma innebörd, nämligen ett beslut om att en person ska lämna landet? I det sammanhang kan konstateras att de unionsrättsliga instrumenten använder ett enhetligt begrepp för sådana beslut, nämligen *beslut om återvändande* (*return decision*).

Systematiken i asylförfarandet

Utredningen föreslår att systematiken i den svenska asylprocessen ändras i syfte att bättre överensstämja med EU:s asylförfarande. Prövningsramen i ärenden om internationellt skydd föreslås därmed begränsas till frågan om *internationellt skydd* snarare än *uppehållstillstånd*. Domstolen konstaterar att detta är en mycket genomgripande förändring och bedömer att analysen av förslaget inte är komplett utan att ett betydande antal frågor om hur migrationsprocessen är tänkt att fungera i praktiken, både hos Migrationsverket och i en efterföljande domstolsprövning, lämnas obesvarade.

I och med att det inte lämnas några konkreta författningsförslag om processens utformning – annat än indirekt –, att det redan finns etablerad praxis avseende såväl *saken* som *processramen* i migrationsmål samt att utredningen – korrekt – konstaterar att reglerna i asylprocedurdirektivet i och för sig medger att vi behåller nuvarande ordning där frågan om uppehållstillstånd är central finns dessutom en risk för att förståelsen av asylförfarandet kommer skifta mellan

myndigheter, domstolar och till och med mellan enskilda enheter eller domare. Denna risk förstärks av att utredningen antyder att i vart fall vissa närliggande frågor, såsom uppehållstillstånd för familjemedlemmar och verkställighetshinder, kan komma att hanteras i samma process.

Frågan om parallella processer

Inledningsvis ska framhållas att i stort sett alla asylsökande åberopar även andra grunder till stöd för sin rätt till fortsatt vistelse i Sverige. Dessa varierar från synnerligen ömmande omständigheter – som bl.a. innefattar hälsa, familjeliv och privatliv samt rent humanitära skäl – till arbete, anknytning, studier och uppehållsrätt.¹ Vissa personer har dessutom redan pågående förlängningsärenden vid tidpunkten för ansökan om internationellt skydd, medan andra kan ha giltiga tillstånd till följd av att de är föremål för ett återkallelseförfarande.²

Även om andra grunder enligt utredningens förslag inte ska prövas inom ramen för samma ärende som ansökan om internationellt skydd saknas det anledning att anta att de inte fortsatt kommer att åberopas. De kommer därmed att behöva prövas i någon process vid något tillfälle. Det indikeras i utredningen och får även anses följa av den föreslagna systematiken att ansökningar på annan grund kommer hanteras separat men parallellt med prövningen av internationellt skydd (se s. 1083 f i promemorian). Mot denna bakgrund saknas i utredningen svar på ett antal principiellt och praktiskt betydelsefulla frågor:

- Måste ett beslut om återvändande fattas i ett ärende om internationellt skydd när det finns ett öppet ärende om uppehållstillstånd på annan grund? Jfr. t.ex. den obligatoriska skyldigheten att överväga att avstå från att meddela ett beslut om återvändande i artikel 6.5 i återvändandedirektivet i kombination med skyldigheterna i artikel 5 samma direktiv.
- Får ett beslut om återvändande verkställas om det finns ett öppet ärende om uppehållstillstånd på annan grund som initierats under processen om internationellt skydd? I det sammanhanget kan noteras att 12 kap. 18 § UtL (som utgör ett yttersta skydd mot konventionskränkningar) blir tillämplig först efter att ett beslut om återvändande har fått laga kraft men att det beslutet i och

¹ Domstolen har den 16 december 2025 kontrollerat de tio senaste avgjorda asylmålen och i de prövades andra grunder för uppehållstillstånd i nio fall i form av uppehållstillstånd p.g.a. anknytning, arbete och synnerligen ömmande omständigheter (medicinska skäl) samt uppehållsrätt enligt rörlighetsdirektivet.

² Jfr. t.ex. förslaget om återkallelse av permanenta uppehållstillstånd i SOU 2025:99, om detta leder till lagstiftning.

med förslagen i utredningen är verkställbart redan innan laga kraft.

- Får ett uppehållstillstånd på annan grund beviljas trots att det finns ett verkställbart beslut om återvändande efter en avslutad process om internationellt skydd, och spelar det någon roll om beslutet har fått laga kraft eller inte (jfr 5 kap. 18 § sjätte stycket UtL)?
- Hur ska ett pågående ärende eller mål om uppehållstillstånd på annan grund hanteras av Migrationsverket eller migrationsdomstolen om ett beslut om återvändande, efter en process om internationellt skydd, får laga kraft under handläggningstiden, givet regeln ovan?
- Om uppehållstillstånd på annan grund beviljas under tiden som migrationsdomstolen prövar ett mål om internationellt skydd, får och ska beslutet om återvändande då upphävas?
- Kommer en sökandes möjlighet att beviljas uppehållstillstånd att vara beroende av i vilken ordning Migrationsverket väljer att handlägga ärendena och vilket ärende som handläggs snabbast?
- Utifrån uttalanden i utredningen samt reglerna i återvändandedirektivet och EU-domstolens praxis (jfr. t.ex. C-562/13) kan samma sakfråga komma att vara föremål för prövning i två olika processer samtidigt (dels som en grund för uppehållstillstånd, dels som ett hinder mot verkställighet och därmed som ett hinder mot att meddela ett beslut om återvändande). Hur ska de processerna samordnas på ett effektivt sätt när det gäller t.ex. informationsdelning, processekonomi och för att minimera risken för olika utgång? Det gäller bl.a., men inte uteslutande, artikel 8 Europakonventionen, art 20 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) och artikel 5 återvändandedirektivet inkl. principen om non-refoulement (se t.ex. s. 1084 i promemorian).
- Vad blir konsekvensen av att migrationsdomstolen i ett mål om internationellt skydd konstaterar att det finns ett hinder mot verkställighet utan att sökanden för den sakens skull anses vara i behov av internationellt skydd (t.ex. utifrån slutsatserna i EU-domstolens avgörande C-542/13)?
- Ska ett beslut om avvisning/utvisning meddelas efter en process om uppehållstillstånd på annan grund enligt regeln i 8 kap. 16 § UtL, som i utredningens förslag lämnas oförändrad, om det samtidigt finns ett öppet ärende om internationellt skydd?
- Ska principen om att frågan om uppehållstillstånd ska avgöras i en sammanhängande process upprätthållas när det *inte* är fråga om internationellt skydd (t.ex. flera olika tillståndsgrunder)? Hur ska det kunna göras om uppehållstillståndsprocessen inte avslutas med ett utvisningsbeslut som förhindrar framtida nya

ansökningar (t.ex. om ett öppet ärende om internationellt skydd anses utgöra särskilda skäl mot att meddela ett avlägsnandebeslut)?

Domstolen konstaterar att svaren på flera av dessa frågor, om de utlästes ur nu gällande rätt och utredningens förslag, riskerar att ge upphov till ytterligare följdfrågor samt till en rad svåröverskådliga konsekvenser. Även om ambitionen att renodla processen om internationellt skydd i syfte att uppnå kortare handläggningstider är förståelig, kan det ifrågasättas om hanteringen i praktiken kommer att förenklas (särskilt mot bakgrund av att verkställighetshinder även fortsättningsvis ska beaktas) eller om ”förenklingen” skapar en sådan komplexitet i migrationsprocessen som helhet att tänkta tidsvinster går förlorade. I detta sammanhang bör särskilt framhållas att såväl Migrationsverket som domstolarna, vilka har begränsade resurser, sannolikt kommer att prioritera mål och ärenden som omfattas av skarpa tidsfrister. Detta riskerar att leda till ökade balanser i andra måltyper och att prövningen av den enskildes slutliga rätt till vistelse i landet drar ut på tiden. En sådan konsekvens står i strid med den grundläggande tanken bakom migrations- och asylpakten och dess genomförande.

Rätten att stanna kvar under det administrativa förfarandet

Enligt artikel 10.1 APF har en sökande som huvudregel rätt att stanna kvar på medlemsstatens territorium under det administrativa förfarandet. Utredningen förordar emellertid att möjligheten enligt artikel 10.4 APF, att föreskriva undantag från denna rätt ska utnyttjas fullt ut och föreslår att beslut om avvisning eller utvisning med omedelbar verkställighet *ska* meddelas utan dröjsmål i vissa angivna situationer, bl.a. när sökanden anses utgöra en fara för den allmänna ordningen eller nationella säkerheten.

Denna reglering framstår som problematisk ur rättssäkerhetssynpunkt. Den kan innebära att en utlänning som har ansökt om internationellt skydd meddelas ett avlägsnandebeslut och verkställs utan att rätten till internationellt skydd har prövats i sak i någon instans och, eftersom överklagande inte har suspensiv verkan, utan att det finns en reell möjlighet till en effektiv överprövning av om förutsättningarna för undantaget faktiskt är uppfyllda, dvs. om utlänningen verkligen utgör ett hot mot nationell ordning eller säkerhet.

Såsom domstolen uppfattar föreslagna 12 kap. 8 a § andra stycket UtL kommer migrationsdomstolen inte heller att ha möjlighet att besluta om inhibition vid en överprövning av avlägsnandebeslutet, eftersom domstolen då inte har frågan om *internationellt skydd* under prövning. I ett sådant scenario är det oklart vilka rättssäkerhetsgarantier som finns avseende om det finns synnerliga skäl emot ett sådant avlägsnandebeslut i det individuella fallet.

Även om det i praktiken kan antas att dessa situationer inte kommer att uppstå särskilt ofta bör det framhållas att eventuella säkerhetshot skulle kunna hanteras genom andra tillgängliga instrument, såsom förvar i kombination med en skyndsam sakprövning enligt art. 34.5 c APF. Om inte annat bör det klargöras hur förbudet mot refoulement i artikel 10.4 c APF ska upprätthållas på ett rättssäkert sätt samt om den allmänna inhibitionsregeln i förvaltningsprocesslagen är tillämplig i dessa situationer.

Efterföljande ansökningar

Förfarandet med efterföljande ansökningar regleras bl.a. i artiklarna 38.2 och 55 i APF. Utredningen föreslår mot denna bakgrund att de motsvarande svenska bestämmelserna i 12 kap. 18 och 19 §§ UtL ska upphävas eller justeras. Domstolen vill i detta sammanhang peka på att det finns vissa oklarheter som följer av definitionerna i art. 3 APF av begreppen *efterföljande ansökan* och *slutligt beslut*.

En efterföljande ansökan definieras som varje ytterligare ansökan som görs efter att ett slutligt beslut fattats. Med slutligt beslut avses ett beslut enligt skyddsgrundsförordningen, SGF och inte enligt direktiv 2011/95/EU, omarbetade skyddsgrundsdirektivet. Detta innebär att en utlänning vars tidigare asylansökan har prövats enligt utlänningslagen och skyddsgrundsdirektivet inte självklart omfattas av systemet med efterföljande ansökningar, samtidigt som nationella regler om verkställighetshinder föreslås upphävas (se även nedan under rubriken övergångsbestämmelser).

Domstolen har även vissa synpunkter på genomförandet av art. 56 och 68.6 APF, vilka ger medlemsstaterna utrymme att införa begränsningar i sökandens rätt att kvarstanna på territoriet under handläggningen av efterföljande ansökningar respektive under överklagandeprocessen. Det framstår som mindre ändamålsenligt att reglera dessa två undantag, som

avser olika situationer och riktar sig mot olika aktörer, i samma nationella bestämmelse. Vidare är det oklart om begränsningen av vistelserätten är avsedd att ske genom ett formlöst ställningstagande eller genom ett särskilt beslut av Migrationsverket eller migrationsdomstolen (med innebörden att sökandens vistelserätt begränsas till följd av t.ex. förfarandemissbruk) samt om ett sådant beslut i så fall ska vara överklagbart. Mot bakgrund av skäl 78 i APF, där det uttryckligen anges att beslut bör fattas, anser domstolen att lydelsen av föreslagna 4 kap. 2 § UtL bör justeras för att tydligt avspegla detta.

Utöver ovanstående ifrågasätter domstolen om det är nödvändigt och lämpligt att utnyttja möjligheten i artikel 68.6 APF. En sådan ordning rimmar illa med migrationsdomstolarnas huvudsakliga uppgift att överpröva underinstansens beslut och riskerar dessutom att innebära en mer komplicerad och resurskrävande bedömning än att ex officio pröva frågan om inhibition enligt artikel 68.4 APF.

Avvisning av ansökningar om internationellt skydd

Artikel 38.1 APF anger ett antal situationer där den beslutande myndigheten får neka prövning av en ansökan om internationellt skydd. En sådan situation föreligger när sökanden är föremål för ett beslut om återvändande enligt återvändandedirektivet (d.v.s. avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen) och har gjort ansökan först efter sju arbetsdagar från den dag då sökanden *mottog beslutet* om återvändande. Möjligheten att avvisa ansökningar i den aktuella situationen föreslås införas i 4 kap. 3 § UtL. Domstolen efterfrågar här ett förtydligande av om uttrycket *mottog beslutet* förutsätter att beslutet fått laga kraft eller om det är tillräckligt att beslutet har delgetts i första instans.

Domstolen saknar även vägledning avseende konsekvensen för migrationsdomstolen när en klagande i ett mål om uppehållstillstånd och utvisning enligt utlänningslagen åberopar skyddsskäl eller ger in en ansökan om internationellt skydd under pågående överklagandeprocess.

Återkallelse av internationellt skydd

Återkallelse av flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande regleras i artiklarna 65 och 66 APF samt artiklarna 11, 14 och 19 i SGF. Utredningen konstaterar att bestämmelserna är direkt tillämpliga samt att

de i all väsentlighet har sin motsvarighet i det tidigare gällande omarbetade asylprocedurdirektivet varför de endast föranleder att motsvarande regler i utlänningslagen upphävs.

Domstolen konstaterar dock att det föreligger vissa materiella skillnader av betydelse. Bland annat införs en skyldighet att inleda återkallelseförfarande i vissa situationer där detta tidigare varit fakultativt. Vidare blir återkallelse av flyktingstatus obligatoriskt i de fall som anges i artikel 14.1 d och e SGF – till skillnad från nuvarande ordning där återkallelse får ske. Domstolen efterfrågar därmed en djupare analys av konsekvenserna av dessa förändringar.

Brottsutvisade

Utredningen anser att den särskilda ordningen för utlännningar som utvisats på grund av brott ska behållas, vilken bl.a. innebär avsteg från reglerna om *beslutande myndighet* i APF. Domstolen vill i detta sammanhang uppmärksamma den mycket restriktiva hållning som EU-domstolen har intagit när medlemsstater har åberopat artikel 72 i FEUF för att underlåta att tillämpa unionsbestämmelser på migrationsområdet (se bl.a. C-72/22, C-823/21, C-808/18 och C-715/17 m.fl.).

EU-domstolen har i sin praxis betonat att det inte är tillräckligt att åberopa generella risker och att unionslagstiftningen redan innehåller bestämmelser som ger medlemsstaterna utrymme att utöva sitt ansvar att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, utan att åsidosätta unionsrätten.

Därtill uppkommer en rad praktiska och processuella oklarheter när en annan instans ges behörighet i frågor som enligt APF är avsedda att hanteras av den beslutande myndigheten. Detta gäller t.ex. vilka förfaranden som kan bli tillämpliga, vilka tidsfrister för handläggning som gäller, vem som har skyldighet att delge sökanden och vad som händer om migrationsdomstolen väljer att avslå ansökan trots att Migrationsverket i yttrande förordnat att uppehållstillstånd/internationellt skydd ska beviljas.

Handläggningstid hos migrationsdomstolarna m.m.

I utredningen har föreslagits två olika handläggningstider i domstolarna för normalförfarandet (dvs. det som inte är gränsförfarande). Den ena tar sikte på mål som regelmässigt är av enkel beskaffenhet och den andra på övriga mål. Enklare mål ska handläggas inom två månader och för mål som rör övriga beslut enligt artikel 67.1 föreskrivs en handläggnings-tid om åtta månader. Handläggningstiderna framstår som godtagbara utifrån målens olika komplexitet och med beaktande av tillgänglig statistik, även om man av den inte har kunnat urskilja hur många mål som är av enkel beskaffenhet. Tidsfristerna utgår dock ifrån ett oförändrat inflöde av mål och att resurserna är på samma nivå som i dag, vilket gör att det är svårt att överblicka om domstolarna kan efterleva tidsfristerna vid ett framåtsyftande perspektiv.

Tidsfristerna kommer att kunna förlängas i undantagsfall. Hur dessa beslut ska utformas och vad som kan utgöra skäl för förlängning har inte exemplifierats. Det enda som går att utläsa av utredningen är att undantagsbestämmelsen ska tillämpas restriktivt. För att domstolarna ska kunna tillämpa denna bestämmelse någorlunda likartat efterfrågas en exemplifiering av vad som kan anses utgöra skäl för förlängning.

Av utredningen framgår vidare inte hur handläggningstiden ska bestämmas vid en eventuell återförvisning. Kommer en ny handläggningstid i domstolen att börja löpa om beslutet överklagas igen, eller är avsikten att ett ärende sammanlagt inte ska få ta mer än åtta månader i domstol? Om avsikten är att inte tillämpa en ny tidsfrist efter en återförvisning skulle detta kunna vara ett exempel på när det finns skäl för att förlänga tidsfristen. Den omständigheten att återförvisade mål regelmässigt skulle kräva förlängningsbeslut talar dock emot att en ny tidsfrist inte ges. Om en ny tidsfrist inte ges och handläggningstiden därigenom måste förlängas skulle det möjligen leda till ett snabbare avgörande i domstolen då ett beslut om förlängning regelmässigt inte torde bli så långt som åtta månader.

Vid en eventuell återförvisning uppstår dessutom frågan om det förordnade offentliga biträdet ska kvarstå vid uppdraget. I nuläget är det så. Framöver kommer det dock att vara stor skillnad på omfattningen av den rättsliga rådgivningen hos Migrationsverket och det kostnadsfria rättsliga biståndet och biträdet vid överklagandeförfarandet. Någon rätt till ytterligare ersättning efter återförvisning föreligger, enligt förslagen i SOU 2025:31, inte. Detta skulle kunna tala för att det offentliga biträdet

entledigas i samband med en återförvisning. Annars kommer biträdet att behöva bevaka statusen i ett ärende som denne inte får betalt för innan ärendet eventuellt åter hamnar i domstol. En sådan ordning medför dock sannolikt fler byten av offentligt biträde då den som tidigare förordnats inte längre kan åta sig uppdraget på grund av andra åtaganden. Detta kan inte vara till fördel för den som ansöker om internationellt skydd och kommer sannolikt även leda till ökade kostnader för staten då fler timmar för inläsning måste ersättas.

Övriga synpunkter

I och med att SGF, inklusive definitionen i artikel 10, blir direkt tillämplig upphävs 4 kap. 1 § UtlL samt de i svensk rätt särskilt angivna flyktinggrunderna *kön* och *sexuell läggning*. Domstolen anser att det, av tydlighetsskäl, bör klargöras att förföljelse på grund av *kön* (inklusive könsidentitet) och *sexuell läggning* alltså utgör grund för flyktingskap hänförligt till begreppet *viss samhällsgrupp* i enlighet med vad som bl.a. framgår av skäl 40 samt artiklarna 9.2 f och 10.1 SGF.

I detta sammanhang noterar domstolen vidare att promemorian saknar analys av artikel 5.2 i SGF, som ger möjlighet att vägra internationellt skydd i de fall sökanden skapat sig skyddsskäl sur place med det enda eller huvudsakliga syftet att erhålla internationellt skydd. En motsvarande möjlighet har tidigare funnits i skyddsgrundsdirektivet men har inte utnyttjats i svensk rätt. Mot bakgrund av att bestämmelsen i förordningen nu blir direkt tillämplig finns ett påtagligt behov av vägledning kring om, och i så fall hur och när, bestämmelsen ska användas av den beslutande myndigheten. Det finns även behov av klargörande av om en migrationsdomstol vid överprövning ex officio kan neka internationellt skydd med hänvisning till denna bestämmelse.

Vidare följer av artikel 4.5 i förordningen om gränsförfarande för återvändande, (EU) 2024/1349, att en utlänning vars ansökan avslagits inom ramen för gränsförfarandet ges möjlighet att begära en tidsfrist för frivillig avresa. Utredningen konstaterar att artikeln är direkt tillämplig och inte föranleder några åtgärder. Domstolen efterfrågar emellertid en djupare analys av om ett avslag på en sådan begäran förutsätter att ett särskilt beslut fattas samt om ett sådant beslut i så fall är överklagbart.

Domstolen vill härvid särskilt uppmärksamma att artikel 12 i återvändandedirektivet, enligt hänvisning i artikel 4.3 i förordningen om

gränsförfarande för återvändande, är tillämplig samt att artikel 13 i återvändandedirektivet, som reglerar rätten till rättsmedel, hänvisar tillbaka till artikel 12 samma direktiv. Frågan om rätten till rättsmedel när det gäller bl.a. tidsfrist för frivillig avresa har även behandlats i EU-domstolens domar i de förenade målen C-636/23 och C-637/23.

Övergångsbestämmelser

Enligt artikel 79 APF ska förordningen tillämpas på förfarandet för beviljande av internationellt skydd för ansökningar som lämnas in från och med den 12 juni 2026. I författningsförslaget anges i övergångsbestämmelsen bl.a. att äldre bestämmelser ska gälla för förfaranden om ansökningar om internationellt skydd (asylansökningar) som görs före den 12 juni 2026.

Domstolen ser dock ett behov av tydliggörande av hur ansökningar som ges in efter den 12 juni 2026 ska hanteras när ett lagakraftvunnet beslut i samma fråga har fattats dessförinnan enligt tidigare regelverk. Av artikel 55 APF framgår, som nämnts ovan, att varje ytterligare ansökan en sökande gör efter det att ett slutligt beslut har fattats om en tidigare ansökan från samma sökande ska betraktas som en efterföljande ansökan. Mot bakgrund av definitionen av slutligt beslut i artikel 3 APF, att det avser ett lagakraftvunnet beslut om huruvida en tredjelandsmedborgare eller statslös person ska beviljas flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande *enligt förordning (EU) 2024/1347* [...], dvs. nya SGF, är det oklart om dessa ansökningar ska betraktas som efterföljande ansökningar.

Vilken ordning som gäller för nya ansökningar i dessa fall har mycket stor praktisk betydelse med tanke på den stora mängd tidigare asylsökande som fortfarande befinner sig i Sverige med lagakraftvunna utvisningsbeslut som aldrig kommer att preskriberas. Frågan är alltså om övergångsbestämmelsen ska tolkas på så sätt att de nationella reglerna om verkställighetshinder i 12 kap. 18 och 19 §§ UtLL fortsatt ska tillämpas i sin nuvarande lydelse eller om förfarandet med efterföljande ansökningar ska användas trots att de aktuella individerna inte fått sin ansökan prövad enligt SGF.

Konsekvensanalys

Migrations- och asylpakten som sådan, liksom den annorlunda lagstiftningstekniken i EU:s rättsakter – med bl.a. en utpräglad detaljreglering, innebär i sig genomgripande förändringar av ett i grunden välfungerande och inarbetat system för prövning av internationellt skydd. Utredningen har därutöver valt en genomförandemodell som i flera avseenden avviker från nuvarande systematik i asylsystemet. Detta medför sammantaget stora konsekvenser för migrationsdomstolarnas arbetsbelastning, arbetssätt och processer bl.a. genom en ny målstruktur, ett mer fragmenterat domstolsarbete och genom förekomsten av parallella processer.

Pakten innebär vidare en tydlig ökning av antalet tidskritiska mål i tidiga skeden, införande av nya måltyper med skarpa tidsfrister samt nya rättsfrågor som saknar vägledande praxis, såsom bedömningen av förfarandemissbruk. Därtill kommer fler mål om förvar, uppsikt och anmälningsplikt samt bedömningar av om rätt förfarande används.

Migrationsdomstolarna kommer därutöver att behöva upprätthålla en ökad beredskap för akuta mål, samtidigt som de under en förmodligen lång övergångsperiod ska tillämpa nya rättskällor under en viss rättsosäkerhet. Pakten innebär fler juridiskt komplicerade prövningar med starkare EU-rättslig styrning där primärt förordningarnas ordalydelse måste tolkas. Behovet av att inhämta förhandsavgöranden från EU-domstolen kan därmed förväntas öka. Samtidigt så torde Migrationsöverdomstolens roll som praxisbildare minska vilket innebär att det kommer att ta lång tid innan migrations-domstolarna får de prejudicerande avgöranden som efterfrågas.

Det är mycket svårt att överblicka och bedöma de sammantagna konsekvenserna för migrationsdomstolarna om de ytterligare – och delvis överlappande – nationella lagstiftningsförslag som för närvarande bereds genomförs i nära anslutning till att paktregleringarna ska börja tillämpas fullt ut. Det kan dock konstateras att den ökade komplexiteten i ett redan svårtillämpat regelverk ställer migrationsdomstolarna inför mycket stora utmaningar.

Mot denna bakgrund instämmer domstolen inte i utredningens bedömning att förslagen ryms inom befintliga anslagsramar med de faktiska förutsättningarna. Domstolen vill här särskilt uppmärksamma att

Domstolsverket i sitt remissyttrande över förslagen i SOU 2025:99 har konstaterat att dessa anslag i stort sett förbrukas av normala kostnads- och löneökningar. Utan ett betydande tillskott av medel till migrationsdomstolarna – och de allmänna förvaltningsdomstolar som kan förväntas få en ökad måltillströmning i och med det omarbetade mottagandedirektivet och nya mottagandelagen – föreligger en påtaglig risk för att genomförandet av förslagen leder till väsentligt ökade omloppstider och balanser inom målkategorier som inte omfattas av tidsfristerna i APF, vilket bl.a. inkluderar mål om uppehållstillstånd på annan grund. Detta kan, som nämnts ovan, i sin tur leda till att en utlännings slutliga rätt att vistas i Sverige inte kan avgöras inom en rimlig tid.

Domstolen vill särskilt framhålla följande områden som problematiska och potentiellt kostnadsdrivande:

- Parallella processer som kan ge upphov till flera mål för samma individ, eventuellt vid olika domstolar, där sakfrågorna delvis överlappar varandra.
- Ett ökat antal mål med skarpa tidsfrister.
- Fler mål av jourkaraktär, såsom tvång och omedelbar verkställighet, vilka – beroende på inflödet – kan föranleda ett behov av jourberedskap, arbete på obekvämlig arbetstid och övertid.
- Ett i grunden förändrat regelverk som avviker från nuvarande ordning och som kan antas leda till att även enklare mål, åtminstone inledningsvis, tar längre tid att avgöra. Detta kan sannolikt inte avhjälpas genom utbildningsinsatser ensamt utan kräver att domstolarna ges tid att tillämpa och etablera praxis kring det nya regelverket.
- Direkt ökade kostnader för offentliga biträden när tyngdpunkten i deras arbete förskjuts till överklagandeprocessen samt indirekta kostnader i form av ökad administration, nya överväganden avseende behovet av offentligt biträde och en mer komplicerad handläggning av mål där biträde saknas.
- Ökade kostnader för muntliga förhandlingar och tolkar genom behov som uppstår i mål om förvar, uppsikt, anmälningsplikt, boendeplikt m.m.
- Tillkomsten av ett antal helt nya måltyper till följd av särskilt APF och genomförandet av omarbetade mottagandedirektivet.
- En risk för oförutsedda oönskade synergieffekter med anledning av överlappande lagstiftningsförslag. Ett exempel är en potentiellt kraftig ökning av antalet ärenden och mål om återkallelse av status och uppehållstillstånd med anledning av den

obligatoriska skyldigheten att inleda ett återkallelseförfarande enligt artikel 65 APF i kombination med förslagen att avskaffa permanenta uppehållstillstånd och att återkalla sådana tillstånd för vissa grupper. Ett annat exempel är risken för att skärpningar av reglerna inom andra områden, såsom reglerna om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning, leder till ett ökat inflöde av ärenden och mål inom andra områden, exempelvis internationellt skydd och förvar eller uppsikt.

Även om systematiken i migrationsprocessen förändras skulle flera av de identifierade problemområdena kunna avhjälpas genom en tydligare vägledning i, eller genom uttrycklig reglering av, hur processen är avsedd att fungera i praktiken. Den osäkerhet som råder kring hur lagstiftningen slutligen kommer att utformas nationell nivå, mot bakgrund av de omfattande och parallella lagstiftningsinitiativ som pågår, ställer dock höga krav på samordning. Det är av avgörande vikt att systematiken och kvaliteten i lagstiftningen värnas. I annat fall finns en påtaglig risk, såsom även Migrationsverket påpekat i sitt remissyttrande över SOU 2025:33, att migrationsrätten utvecklas till ett så komplext och svårtillämpat regelverk att syftet med de nya och ändrade bestämmelserna inte uppnås.

Detta remissyttrande har beslutats av lagmannen Victoria Bäckström, chefsrådmannen Anna Hjärtberg Wernqvist och rådmannen Jenny Sandell, efter föredragning av rättsliga experten Lars Holmbom och specialistföredraganden Johanna Holmbom.

Luleå som ovan

Victoria Bäckström