

Datum
2026-01-09

Diariennr
KST 2025/457

Ert datum
2025-11-24

Ert diariennr
Ju2025/02509

Justitiedepartementet

Promemorian Migrations- och asylpakten (Ds 2025:30)

Kammarrätten lämnar följande synpunkter.

Allmänna synpunkter

Kammarrätten har inom den omfattning som tiden tillåtit gjort en genomgång av promemorian med särskilt fokus på de delar som berör migrationsdomstolarna samt föreslagna ändringar i utlänningslagen. Reformens omfattning och den korta remisstiden har påverkat kammarrättens möjlighet att som remissinstans skaffa sig en överblick av samtliga ändringar och det finns därmed en risk att nödvändiga ändringar inte uppmärksammas. Kammarrätten vill mot den bakgrunden understryka vikten av att det framöver måste finnas en beredskap att vidta snabba lagstiftningsåtgärder när behov av ändringar uppmärksammas då den nya lagstiftningen börjar tillämpas.

Det är enligt kammarrätten en brist att promemorian inte innehåller någon analys av vad reformen kommer att betyda för den processordning som hittills tillämpats i Sverige.

Materiella synpunkter

5.3.1 Systematiken i asylförfarandet

Utredningen föreslår att för att systematiken i det svenska asylförfarandet fullt ut ska följa systematiken i EU:s asylförfarande ska prövningsramen i ett ärende om internationellt skydd begränsas till frågan om internationellt skydd, dvs om sökande kan beviljas flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande.

Postadress

Box 2302
103 17 Stockholm

Besöksadress

Birger Jarls Torg 5

Telefon

08-561 690 00

E-post: kammarrattenistockholm@dom.se

Internet: www.kammarrattenistockholm.domstol.se

Inom ramen för frågan om internationellt skydd blir frågan om uppehållstillstånd inte föremål för prövning utan utgör i stället en rättighet som följer av att internationellt skydd beviljas.

Inom de allmänna förvaltningsdomstolarna definieras prövningsramen som ”saken” i målet. Kort sammanfattat kan detta anges som att en domstol kan pröva det som dess underinstanser prövat. Inom migrationsjuridiken definieras dock saken något annorlunda. I den så kallade ”saken-domen” (MIG 2007:31) uttalade Migrationsöverdomstolen att när ett avslag på en ansökan om uppehållstillstånd är förenat med ett beslut om avvisning alternativt utvisning är saken i målet uppehållstillstånd. Detta avgörande medför att den sökande är oförhindrad att hos domstol åberopa andra grunder för uppehållstillstånd än de som prövats av underinstanserna.

Den nuvarande systematiken i utlänningslagen följer således inte den EU-rättsliga systematiken. Utredningen nämner att den föreslagna ordningen kan ge upphov till parallella processer när den enskilde ansöker om uppehållstillstånd enligt bestämmelserna i utlänningslagen. Med anledning av detta finns det ett behov av att vissa frågor närmare belyses i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Asylprocedurförordningens artikel 37 föreskriver att beslut om återvändande ska meddelas när en ansökan om internationellt skydd nekas prövning eller avslås. Utredningen föreslår att 1 kap. 9 § utlänningslagen kompletteras med en upplysning om att det som föreskrivs om avvisning och utvisning i utlänningslagen i tillämpliga delar gäller också för beslut om återvändande.

Detta synes i praktiken komma att innebära att om en utlänning ansöker om internationellt skydd och i samband därmed också ansöker om uppehållstillstånd, kommer dessa frågor till skillnad mot idag att hanteras i två parallella processer. Vilken process som först mynnar ut i ett beslut kommer att bero på komplexiteten i ärendena. För det fall ett beslut om återvändande får laga kraft innan frågan om uppehållstillstånd har kunnat avgöras, kommer rätten till uppehållstillstånd endast att kunna prövas mot de bestämmelser som anges i 5 kap. 18 § sjätte stycket utlänningslagen (12 kap. 18 § m.fl.).

Prövningen hos Migrationsverket och migrationsdomstolarna kommer inte i dessa fall att omfatta ett antal bestämmelser som idag ingår i prövningen inför ett eventuellt beslut om avvisning eller utvisning. Detta avser bl.a. bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter i 5 kap. 6 § utlänningslagen.

Enligt asylprocedurförordningen (artikel 37) ska ett beslut om återvändande utfärdas om det bl.a. är förenligt med direktiv 2008/115/EG (återvändandedirektivet). I artikel 6 (4) av återvändandedirektivet återfinns en reglering där det oaktat ett beslut om återvändande finns en möjlighet för medlemsstaten att pröva frågan om uppehållstillstånd och utfärda ett sådant. Det finns dock ingen skyldighet för medlemsstaten att tillhandahålla ett sådant förfarande. Historiskt sett har den så kallade gymnasielagen och 5 kap. 15 a §

om spårbyte varit bestämmelser där den enskilde trots att det finns ett beslut om utvisning kunnat få ett uppehållstillstånd. I avsaknad av sådana bestämmelser kommer 12 kap. 18 § utlänningslagen att vara ensamt tillämplig när det finns ett beslut om återvändande som fått laga kraft. Beslut enligt denna paragraf får inte, i annat än vissa undantagsfall, överklagas till migrationsdomstol.

Migrationsöverdomstolen framför mot bakgrund av ovanstående ett önskemål att det inom den fortsatta lagstiftningsprocessen närmare klargörs hur processordningen kommer att påverkas av att saken i utlänningsmål, där den sökande befinner sig i landet, antingen kommer att vara internationellt skydd eller uppehållstillstånd när frågan om utvisning aktualiseras. Detta för att undvika oklarheter vid tillämpningen av såväl migrations- och asylpakten som utlänningslagen.

5.3.17 Gränsförfaranden

I promemorian föreslås att det införs en nationell bestämmelse i syfte att utnyttja hela den möjlighet som ges i artikel 43, jämte artikel 44, för att låta ansökningar om internationellt skydd omfattas av prövning enligt gränsförfarandet. Det bör dock övervägas om inte en mer vidsträckt undantagsbestämmelse från denna ordning bör införas. Uttrycket ”exceptionella omständigheter” förefaller ge den föreslagna bestämmelsen i 4 kap. 5 § andra stycket utlänningslagen en mer snäv omfattning än vad som avses, t.ex. eftersom ”särskilt beaktansvärda” skäl hänförliga till sökanden ska kunna beaktas.

5.3.18 Efterföljande ansökningar

I promemorian föreslås att Migrationsverkets möjlighet enligt 12 kap. 18 § första stycket utlänningslagen att besluta om uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder som hänför sig till skyddsskäl upphävs. Som skäl anges att den aktuella situationen omfattas av bestämmelserna om efterföljande ansökningar i asylprocedurförordningen.

Vid sidan av rättsakterna som ingår i migrations- och asylpakten är återvändandedirektivet (2008/115/EG om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna) alltfjämt tillämpligt. Av artikel 37 i asylprocedurförordningen framgår därför att beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd och beslut om återvändande ska vara förenligt med återvändandedirektivet. Enligt artikel 5 i det direktivet ska principen om ”non refoulement” respekteras. Av EU-domstolens praxis framgår att det följer av bestämmelsen att principen ska iakttas i varje skede av ett återvändandeförfarande och att skyldigheten inte är begränsad till exempelvis ett förfarande vid efterföljande ansökan (se t.ex. EU-domstolens dom i mål C-156/23, EU:C:2024:892, punkt 35, 38 och 40).

Vad som nu sagts innebär att Migrationsverkets skyldighet att enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen ex officio beakta om det finns

verkställighetshinder på grund av skyddsskäl inte kan upphävas. En sådan bestämmelse behöver därför finnas kvar. I bestämmelsen bör det tydliggöras att den inte gäller i de fall frågan om verkställighetshinder prövas med anledning av en efterföljande ansökan.

I promemorian föreslås även en ändring av 12 kap. 19 b § första stycket utlänningslagen. Ändringen behandlas enbart i författningskommentaren (s. 1130) där det anges att den föranleds av att hittillsvarande bestämmelse i 12 kap. 19 § första stycket upphävs. Förslaget är dock inte endast en följdändring på grund av denna omständighet utan lagtexten innehåller ett par nya villkor för prövning som inte finns i nu gällande bestämmelse. En nyhet är att en prövning påkallas om utlännings ”i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft” åberopar verkställighetshinder. Något sådant ärende, som synes syfta på beslut om avvisning eller utvisning i ett administrativt förfarande, är dock inte aktuellt i dessa fall som enbart tar sikte på beslut om utvisning av allmän domstol som fått laga kraft.

Enligt förslaget krävs också att det ska vara fråga om ”nya” omständigheter. Detta är också en nyhet jämfört med vad som nu gäller då någon jämförelse inte ska göras med vilka omständigheter som prövats inför beslut av allmän domstol om utvisning.

Mot bakgrund av vad som nu sagts bör orden ”i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft” och ”nya” strykas i förslaget till 12 kap. 19 § b utlänningslagen.

6.3.6 Uppehållstillstånd för familjemedlemmar (familjesammanhållning)

Av artikel 23.1 i skyddsgrundsförordningen framgår att uppehållstillstånd ska utfärdas till familjemedlemmar till den person som beviljats internationellt skydd vilka inte för egen del uppfyller villkoren för att beviljas sådant skydd och som ansöker om uppehållstillstånd i den berörda medlemsstaten. I artikel 23.3–23.5 anges undantag från denna rätt till familjesammanhållning. Det saknas möjlighet att i nationell rätt uppställa andra undantag eller villkor för uppehållstillstånd i de fall ansökan görs inifrån medlemsstaten. I förslaget till 5 kap. 3 § tredje stycket utlänningslagen föreskrivs visserligen att första stycket i samma paragraf, som reglerar grund för uppehållstillstånd på grund av anknytning för nära anhöriga, inte gäller en utlänning som omfattas av artikel 23 i skyddsgrundsförordningen. Det kan ändå sättas i fråga om det av den föreslagna ändringen i 5 kap. 3 § fjärde stycket, som reglerar vem som kan vara anknytningsperson trots att denne har tidsbegränsat uppehållstillstånd, tillräckligt tydligt framgår att stycket enbart får tillämpas i de fall ansökan om uppehållstillstånd görs utifrån, dvs. för familjeåterförening. Förslaget behöver därför formuleras om.

7.9.5 De tredjelandsmedborgare som ansöker om internationellt skydd omfattas av Förvarsutredningens förslag om uppsikt och förvar

Det nya omarbetade mottagandedirektivet reglerar mottagandet av personer som ansöker om internationellt skydd, även när dessa befinner sig i screeningprocessen. Direktivets bestämmelser om förvar är därför enligt promemorian styrande för övervägandena om förvar under screeningprocessen för denna grupp av personer.

När det gäller tredjelandsmedborgare som genomgår screening och som gjort en ansökan om internationellt skydd, hänvisar Screeningförfordningen till tillämpningsområdet för det omarbetade mottagandedirektivet (artikel 4.1 b). I skäl 11 hänvisas vad gäller denna kategori till ”de relevanta bestämmelserna” i det direktivet. När det gäller tredjelandsmedborgare som inte gjort någon ansökan om internationellt skydd sägs uttryckligen att de relevanta bestämmelserna om förvar i återvändandedirektivet ska vara tillämpliga under screeningen (artikel 8.7 och skäl 11). Det står därmed enligt kammarrättens mening inte helt klart att det omarbetade mottagandedirektivets bestämmelser om förvar kan tillämpas på skyddssökande under screeningförfarandet, även om det är rimligt och visst stöd finns (medlemsstaternas skyldighet att fastställa bestämmelser som säkerställer att tredjelandsmedborgare hålls tillgängliga för myndighet).

I promemorian konstateras vidare att det omarbetade mottagandedirektivet inte tillåter att sökande av internationellt skydd tas i förvar enbart för att genomgå screening (omfattas inte av artikel 10.4). Man får inte heller hålla en person i förvar enbart av det skälet att personen ansökt om internationellt skydd (artikel 10.1). De grunder som promemorian i första hand hänvisar till som tillämpliga är att åtgärden är nödvändig för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning samt för att bestämma eller bekräfta sökandens identitet eller nationalitet. Enligt vad som anförs i promemorian (s. 523 f.) får det anses att det förhållandet att en person ska genomgå screening och därmed hållas tillgänglig för en sådan, utgör en sådan omständighet att det i varje enskilt fall finns ett behov av att personen kan ställas under uppsikt eller tas i förvar med hänsyn till skyddet för allmän ordning eller nationell säkerhet. Resultatet av ett sådant kategoriskt resonemang skulle i praktiken bli att varje sökande av internationellt skydd som genomgår screening kan bli föremål för ett förvarstagande. Det är tveksamt om detta är förenligt med direktivet.

11. Mottagandedirektivet

Kammarrätten hänvisar till domstolens remissvar avseende SOU 2024:68 (dnr Ju2024/02070). Kammarrätten har, utifrån de aspekter domstolen har att beakta, i övrigt inga synpunkter på förslagen i denna del.

12.3.6 Övriga bestämmelser i artiklarna 4 och 5 föranleder inte författningsändringar

I artikel 4.5 i förordningen om återvändandegränsförfarande finns regler för att en enskild på begäran ska kunna beviljas en tidsfrist för frivillig avresa. I promemorian finns ingen kommentar till möjligheten att överklaga ett sådant beslut om frivillig avresa. Eftersom frågan är oklar anser kammarrätten att det finns behov av att inom det fortsatta lagstiftningsarbetet ta ställning till denna fråga.

Lagtekniska och språkliga synpunkter

För lagtekniska och språkliga synpunkter, se bilaga.

Konsekvensanalys

Kammarrätten instämmer i promemorians bedömning att reformen kommer att medföra ökade kostnader för migrationsdomstolarna. För Migrationsöverdomstolens del förutser kammarrätten särskilt en ökad måltillströmning och ett ökat antal inhibitionsyrkanden i mål om internationellt skydd. De processuella osäkerheterna och det stora antalet övriga reformer på migrationsområdet gör det däremot svårt att överblicka vilka totala ekonomiska effekter reformen kommer att medföra för kammarrätten. Kammarrätten förbehåller sig därför rätten att återkomma med närmare budgetanspråk.

Detta yttrande har beslutats av kammarrättspresidenten Thomas Rolén. I handläggningen har även kammarrättslagmannen Peder Liljeqvist, kammarrättsrådet och vice ordföranden Elisabet Reimers samt kammarrättsråden Johan Axelsson och Robert Johansson deltagit. Föredragande har varit föredragande juristerna Johan Karlsson och Alma Lövgren.

Kopia till

Övriga kammarrätter

Hovrätterna

Förvaltningsrätterna under Kammarrätten i Stockholm

Förvaltningsrätten i Göteborg

Förvaltningsrätten i Luleå

Förvaltningsrätten i Malmö

Justitiedepartementet, expeditionschefen och enheten DÅ

Domstolsverket

Kammarrättens intranät

Tidningarnas telegrambyrå

1 kap.

–5 § andra och tredje styckena: 1 kap. 2–7 §§ återfinns under den gemensamma rubriken ”Vissa definitioner” och innehåller enbart bestämmelser om definitioner. De föreslagna nya styckena i 5 § innehåller inte några definitioner utan hänvisningar till vissa bestämmelser i de nu aktuella EU-rättsakterna som rör tillstånd att resa in i Sverige. Dessa bestämmelser bör därför placeras in på lämplig plats i 2 kap. som bl.a. rör villkor för att en utlänning ska få resa in i Sverige.

–7 § andra stycket: Förslaget innebär att hänvisningen till 12 kap. 19 § tas bort eftersom första och andra styckena i den paragrafen upphävs. Det behöver övervägas om inte en hänvisning i stället behöver göras till artiklarna 38.2 och 55 i asylprocedurförordningen om efterföljande ansökan, eftersom säkerhetsärenden också bör kunna avse ett sådant ärende.

–13 § andra stycket: Denna hänvisning passar inte i denna paragraf. Om den alls behövs, bör den i stället införas som en egen paragraf, förslagsvis ny 12 §.

2 kap.

–Rubriken: I förslaget saknas nuvarande lydelse av rubriken till 2 kap.

4 kap.

–Rubriken: I rubriken bör tydliggöras att kapitlet enbart tar sikte på förfaranden om internationellt skydd.

–6 §: I första stycket bör hänvisning göras till artiklarna 59–64 i asylprocedurförordningen.

5 kap.

–Rubriken: I rubriken bör förtydligas att kapitlet också innehåller bestämmelser om annat än uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd (se bl.a. 1 b §), t.ex. genom att ”m.m.” läggs till.

7 kap.

–1 a §: Nuvarande 1 och 2 §§ hör ihop. Den nya paragrafen bör därför antingen betecknas 1 § och övriga paragrafer ges nya nummer, alternativt att den betecknas förslagsvis 4 a §.

8 kap.

–16 a § andra stycket: Artikel 10.4 är en delegationsbestämmelse. Delegationen har utnyttjats genom nya 4 kap. 1 §. Den nu föreslagna bestämmelsen är därmed en följd av den bestämmelsen (vad avser situationen i 10.4 a och c). En formulering enligt följande bör i stället övervägas: ”I enlighet med vad som sägs i 4 kap. 1 §, såvitt avser de situationer som räknas upp i artikel 10.4 a och c i asylprocedurförordningen, ska beslut om [...]”

9 kap.

–För att slippa upprepa ordet ”screeningförordningen” skulle ett första stycke i 2 a § kunna införas enligt följande:

”I andra – femte styckena anges vem som är ansvarig myndighet enligt screeningförordningen.”

Föreslagna femte stycket blir då sjätte stycket (som innehåller bemyndigande).

Dessutom:

- 2 a § tredje stycket: Ta bort ordet ”sådan” och lägga till ”[...] samt att [...]” (en punkt i styckets slut saknas också).
- 2 a § femte stycket: Orden ”kan med stöd av” står två gånger. Ordföljden blir bättre om orden ”som screening ska genomföras” i stället följer efter ordet ”platser”.
- 2 b §: Paragrafen bör delas upp i två meningar för att bli mer lättläst.
- 8 § första stycket 2: Utlandsmyndighets befogenhet bör framgå av en egen mening, t.ex.: ”Vid skyldighet att lämna uppgifter enligt artikel 18.1, 18.2 eller 20.1 får fotografi och fingeravtryck även tas av en utlandsmyndighet.”

10 kap.

- Begreppen ”asylsökande” och ”ansökan om asyl” används genomgående i kapitlet trots att dessa begrepp enligt promemorian ska fasas ut.
- 2 § första stycket 2: Bestämmelsen reglerar förutsättningarna för att ta en vuxen utlänning, som inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande, i förvar. När det gäller den kategori som ska genomgå ett screeningförfarande hänvisas dock bl.a. till artikel 5.2 i screeningförfordningen, som enbart avser tredjelandsmedborgare som har gjort en ansökan om internationellt skydd. Bestämmelsen bör i stället utformas på ett liknande sätt som förslaget till 1 kap. 15 § utlänningslagen, dvs. hänvisa till artikel 5 eller 7 eller bara ”screeningförfordningen”.
- 2 § andra stycket: Det bör förtydligas i lagtexten vad som avses med ”den utlänning som avses i första stycket”.
- 4 § andra stycket: Det bör övervägas om det i den nya andra meningen bör stå ”samtliga” vårdnadshavare i stället för ”båda” (jfr första meningen). I slutet av meningen bör ordet ”vårdnadshavare” ha obestämd form.

12 kap.

- 7 §: En punkt ska tas bort efter ordet ”om”.
- 8 a § andra stycket: Ordet ”när” efter ordet ”återvändande” bör bytas ut mot ”i samband med att”. Någon hänvisning till artikel 68.5 behövs inte.

15 kap.

- 1 § andra stycket: Det föreslagna undantaget kan skrivas in som en ny mening i första stycket som inleds med ”Detta gäller inte en utlänning [...]”. Någon hänvisning till 2 och 3 §§ behövs inte.

17 kap.

- 1 a §: Av 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, följer att bestämmelser om uppgiftsskyldighet i lag eller förordning bryter sekretess. Detta behöver därför inte framgå av denna bestämmelse, som i stället kan formuleras enligt följande: ”Den som bedriver sådan verksamhet som avses i 25 kap. 1 § eller 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska på begäran av Migrationsverket lämna ut [...]”.