



JURIDISKA FAKULTETEN

YTTRANDE

Diarienummer
V2025/3265

Datum 2026-01-07

Adressat
Justitiedepartementet

Juridiska fakultetsstyrelsen
Vladislava Stoyanova, docent
Henrik Wenander, professor

Remiss: Migrations- och asylpakten (Ds 2025:30)

Ju2025/02509

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, som har anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande, får härmed avge följande yttrande. Yttrandet har utarbetats av docent Vladislava Stoyanova när det gäller förslagen i sak, samt professor Henrik Wenander när det gäller synpunkterna på den korta remisstiden.

EU:s migrations- och asylpakt är ett mycket omfattande regelverk antaget 2024 som syftar till att etablera ett gemensamt och harmoniserat system för asyl och migration inom EU. Pakten innebär några fundamentala förändringar i svensk lagstiftning. Betänkandet omfattar två volymer på totalt mer än 1 100 sidor, utöver bilagor.

Remissen skickades ut i slutet av november 2025 med sista svarsdatum den 7 januari 2026. Remisstiden har alltså varit en dryg månad, som dessutom innefattar jul- och nyårshelger.

Fakultetsstyrelsen vill understryka att det i ljuset av regeringsformens krav på beredning av lagstiftning är av grundläggande vikt att remissinstanser får en rimlig tid till sitt förfogande för att på ett meningsfullt sätt kunna bidra med synpunkter på så omfattande och komplexa förslag som det handlar om här.

Den korta remisstiden har fått till följd att alla förslag inte har kunnat behandlas i detta remissvar. Fokus här ligger på några förändringarna som är relaterade till asylprocedurförordningen och skyddsgrundsförordningen.

En av förändringarna innebär att prövningsramen i ärenden om internationellt skydd *ska begränsas* till frågan om internationellt skydd, det vill säga om den sökande kan beviljas flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande. Prövningen av internationellt skydd ska således inte längre omfatta frågan om uppehållstillstånd på grunder som uteslutande regleras i nationell rätt. Dessa andra grunder för uppehållstillstånd förutsätts dock fortsatt finnas kvar och tillämpas i enlighet med den nationella lagstiftningen.

En annan förändring innebär att *frågan om uppehållstillstånd inte längre* ska prövas inom ramen för ett ärende om internationellt skydd. Av skyddsgrundsförordningen följer i stället att uppehållstillstånd utgör en rättighet som automatiskt följer av att en person beviljas internationellt skydd. Detta är en följd av principen inom EU-rätten att internationellt skydd utgör en särskild rättslig status som är avsedd att harmoniseras inom unionen. Denna rättsliga status medför vissa rättigheter, däribland rätten till uppehållstillstånd. Asylförfarandet ska därför avse prövningen av om status ska beviljas, inte frågan om rätt till uppehållstillstånd.

En ytterligare förändring som bör uppmärksammas rör regleringen av återkallelse av internationellt skydd.

Mänskliga rättigheters roll

Samtliga dessa förändringar berör grundläggande intressen som skyddas av de mänskliga rättigheterna. Det innebär att artikel 3 och artikel 13 i Europakonventionen är relevanta och måste beaktas. I detta sammanhang är det särskilt viktigt att framhålla att skyddet mot *refoulement* enligt artikel 3 i Europakonventionen inte är begränsat till internationellt skydd i den mening som definieras i skyddsgrundsförordningen. Artikel 3 i Europakonventionen ger även skydd åt personer som löper risk för omänsklig eller förnedrande behandling utan att dessa risker nödvändigtvis utgör grund för att beviljas flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande. Mot denna bakgrund är det av central betydelse att den nationella lagstiftningen tillhandahåller förfaranden för prövning av

skyddsbehov som faller utanför ramen för flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande.

Ur ett processuellt perspektiv bör det noteras att artikel 6 i Europakonventionen *inte* är tillämplig när det gäller att säkerställa processuella garantier i ärenden som rör utlänningars inresa till eller vistelse på en stats territorium, eller beslut om utvisning. Sådana tvister har inte ansetts omfattas av tillämpningsområdet för artikel 6.1 i Europakonventionen. Detta innebär dock inte att Europakonventionen saknar betydelse för frågan om processuella garantier när *enskilda* ansöker om internationellt skydd eller söker skydd mot *refoulement*. Europadomstolen har i sin praxis utvecklat underförstådda (implicita) processuella garantier inom ramen för artikel 3 i Europakonventionen. Därutöver är artikel 13, som säkerställer rätten till ett effektivt rättsmedel, tillämplig i ärenden som rör skydd mot *refoulement*.

Det kan emellertid vara svårt att förutse om, och i vilken utsträckning, de förfaranden och processuella ordningar som föreskrivs i asylprocedurförordningen och som därefter införs i svensk rätt kommer att uppfylla de mer övergripande krav som följer av artikel 3 i förening med artikel 13 i Europakonventionen, nämligen kravet på ett effektivt rättsmedel. Denna osäkerhet hänger mer allmänt samman med den vaghet som präglar de mänskliga rättigheterna. Ett exempel på denna vaghet, som noteras på sidan 242 i betänkandet, är att artikel 13 i Europakonventionen kräver inte ett rättsmedel inför domstol. Även administrativa rättsmedel kan vara tillräckliga för att uppfylla konventionskraven. Europadomstolen har dock betonat att det vid bedömningen av om ett rättsmedel är effektivt är viktigt att se till vilka befogenheter det aktuella organet har och vilka garantier som gäller för förfarandet.

Förfarande för beviljande av rättslig status (flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande), skilt från förfarandet för beviljande av uppehållstillstånd

De ändringar som beskrivs på sidan 287 i betänkandet syftar till att säkerställa att den svenska lagstiftningen överensstämmer med asylprocedurförordningen. I synnerhet innebär detta att en ansökan om

uppehållstillstånd, i den del som avser skyddsbehov, aldrig kommer att prövas särskilt, eftersom rätten till uppehållstillstånd i dessa fall följer av att flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande beviljas. Samtidigt kommer ansökningar om uppehållstillstånd på andra grunder - såsom arbete, studier, anknytning och synnerligen ömmande omständigheter – även fortsättningsvis att handläggas enligt nationella bestämmelser.

På sidan 287 i betänkandet konstaterar utredningen att 'att hantera olika sakfrågor inom ramen för ett och samma förfarande – trots att de saknar direkt samband och omfattas av skilda regelverk – riskerar att leda till en onödigt komplicerad handläggning. Denna komplexitet riskerar att skapa ineffektiva rättsprocesser och medföra onödiga kostnader.'

Det är uppenbart att den svenska lagstiftningen behöver anpassas för att uppfylla kraven i asylprocedurförordningen. Samtidigt kan förekomsten av parallella förfaranden, där enskilda i stor utsträckning kan åberopa likartade omständigheter – såsom förfarandet för erkännande av flyktingstatus och förfarandet för beviljande av uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter – ge upphov till en mer komplex handläggning. Det är därutöver oklart hur förfarandet för beviljande av uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter ska initieras i de fall flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande avslås, liksom hur dessa två förfaranden närmare förhåller sig till varandra.

Rätt att stanna kvar under det administrativa förfarandet

Enligt artikel 10.1 i asylprocedurförordningen ska sökande ha rätt att stanna kvar på territoriet i den medlemsstat där ansökan prövas. Enligt artikel 10.2 ska rätten att stanna kvar inte utgöra ett berättigande till uppehållstillstånd. Enligt artikel 10.4 får medlemsstaterna föreskriva undantag från en sökandes rätt att stanna kvar på deras territorium under det administrativa förfarandet.

På sidan 310 i betänkandet konstaterar utredningen att 'Möjligheten att i enlighet med artikel 10.4 i asylprocedurförordningen i nationell rätt föreskriva undantag från rätten att stanna kvar i Sverige under det administrativa förfarandet ska nyttjas. En sådan undantagsbestämmelse ska införas i nya 4 kap. utlänningslagen.'

I svensk rätt finns det för närvarande ingen uttrycklig bestämmelse som reglerar en utlännings rätt att vistas i Sverige under den tid som en ansökan om internationellt skydd prövas. Frågan regleras i stället indirekt genom bestämmelserna om beslut om avvisning och utvisning i 8 kap.

Detta kan ge upphov till rättssäkerhetsproblem, eftersom den svenska lagstiftningen saknar en uttrycklig reglering av rätten att vistas i Sverige, samtidigt som den innehåller bestämmelser som anger undantag från en sådan rätt.

Beslut om avvisning eller utvisning med omedelbar verkställighet

På sidan 310 i betänkandet konstaterar utredningen att utlänningslagen ska inkludera bestämmelser om att 'Migrationsverket utan dröjsmål ska fatta beslut om avvisning eller utvisning med omedelbar verkställighet i de aktuella situationerna, *om inte synnerliga skäl talar mot det*. Beslut om avvisning eller utvisning behöver inte meddelas om det redan finns ett verkställbart beslut om avvisning, utvisning eller återvändande.'

På sidan 317 i betänkandet står att 'För att säkerställa ett ändamålsenligt och effektivt asylförfarande, samt undvika bl.a. oönskade konsekvenser av ett *alltför strikt regelverk*, bör det dock finnas ett visst utrymme att i undantagsfall underlåta att meddela beslut om avvisning eller utvisning. I lagtexten bör ett sådant utrymme komma till uttryck genom att det föreskrivs att beslut om avvisning eller utvisning ska meddelas *om inte synnerliga skäl talar mot det*. Sådana synnerliga skäl kan t.ex. vara behovet av ytterligare utredning för att kunna bedöma om ett avlägsnande skulle strida mot principen om *non-refoulement*. Synnerliga skäl skulle också kunna vara att prövningen kräver sökandens närvaro i landet, exempelvis för att kunna genomföra en personlig intervju eller kommunicera direkt med

sökanden och sådan utredning eller kommunikation bedöms ha avgörande betydelse för prövningen.’

Det är positivt att möjlighet till undantag kommer att finnas när synnerliga skäl föreligger.

Personliga intervjuer

På sidan 318 i betänkandet konstaterar utredningen att ’Möjligheten för medlemsstaterna att i enlighet med artikel 13.13 i asylprocedurförordningen i nationell rätt föreskriva att den rättsliga rådgivaren enbart får göra inlägg i slutet av den personliga intervjun bör *inte* nyttjas.’

Detta kan bedömas som positivt, då det kan bidra till förbättrade processuella garantier.

Gränsförfaranden

Det nu gällande omarbetade asylprocedurdirektivet ger medlemsstaterna möjlighet att tillämpa särskilda gränsförfaranden vid prövningen av ansökningar om internationellt skydd. Sverige har emellertid inte utnyttjat denna möjlighet och tillämpar för närvarande inga sådana gränsförfaranden. Detta innebär att en person som ansöker om asyl vid ett svenskt gränsövergångsställe inte hålls kvar vid gränsen eller i ett transitområde under prövningen.

Asylprocedurförordningen ålägger däremot medlemsstaterna en skyldighet att tillämpa gränsförfaranden i vissa situationer. För att säkerställa överensstämmelse med EU-rätten behöver Sverige därför införa ett gränsförfarande.

Samtidigt kan det ses som positivt att utredningen föreslår införandet av en ventil i den nationella lagstiftningen: ’För att upprätthålla rättssäkerheten och undvika att bestämmelserna om gränsförfaranden får oönskade effekter, bör det därför finnas en *ventil*. En sådan ventil bör kunna ta hänsyn till både individuella omständigheter hänförliga till sökanden och praktiska eller organisatoriska skäl.

Det föreslås därför att det i utlänningslagen införs en bestämmelse med innebörden att en ansökan om internationellt skydd ska prövas inom ramen för ett gränsförfarande om förutsättningarna enligt artikel 43.1 är uppfyllda *och det inte föreligger exceptionella omständigheter.*'

Ventilen är avsedd att tillämpas vid förekomst av exceptionella omständigheter.

Återkallande av internationellt skydd

Artikel 65 i asylprocedurförordningen reglerar frågan om återkallande av internationellt skydd. Denna Artikel föreskriver att den beslutande myndigheten, eller om detta föreskrivs i nationell rätt, en behörig domstol, *ska inleda en utredning* om återkallande av internationellt skydd för en tredjelandsmedborgare eller statslös person om nya faktorer eller uppgifter framkommer som tyder på att det finns skäl att ompröva huruvida han eller hon uppfyller kriterierna för internationellt skydd, särskilt i de fall som avses i artiklarna 14 och 19 i förordning (EU) 2024/1347.

Mot denna bakgrund lämnar utredningen följande förslag:

'Bestämmelserna i artiklarna 65 och 66 i asylprocedurförordningen om återkallande av internationellt skydd *är direkt tillämpliga*. De svenska bestämmelserna i 13 kap. 9 a § utlänningslagen om Migrationsverkets underrättelseskyldighet och en utlännings rätt att yttra sig ska därför upphävas.'

Artikel 65 i asylprocedurförordningen ålägger EU:s medlemsstater *skyldighet att inleda* ett förfarande för upphörande av flyktingstatus respektive status som subsidiärt skyddsbehövande. Ett sådant förfarande aktualiseras endast under vissa förutsättningar, exempelvis när nya omständigheter eller uppgifter framkommer.

Det är emellertid oklart hur detta förfarande förhåller sig till frågan om uppehållstillstånd.¹ Frågan är om förfarandet innebär att Migrationsverket vid varje ansökan om förlängning av uppehållstillstånd från en person med flyktingstatus är skyldigt att inleda ett ärende och pröva om det finns nya omständigheter eller uppgifter som motiverar en omprövning av flyktingstatusen. Det kan vidare ifrågasättas om Migrationsverket vid varje sådan ansökan måste ompröva huruvida den enskilde alltjämt kan betraktas som flykting, det vill säga om personen fortsatt har en välgrundad fruktan för förföljelse.

Dessa frågor har lämnats öppna i EU-rätten och behöver därför besvaras på nationell nivå. Detta medför att den svenska lagstiftaren måste göra noggranna överväganden rörande förhållandet mellan, å ena sidan, förfarandet för förlängning av uppehållstillstånd och, å andra sidan, den unionsrättsliga skyldigheten att inleda förfaranden för upphörande av skyddsstatus.

Vladislava Stoyanova

Henrik Wenander

¹ [Temporariness of refugee protection: For what and in whose interest Cessation of status as related to revocation of residence permits - Vladislava Stoyanova, 2022](#) Maastricht Journal of International and Comparative Law.