

Justitiedepartementet

ju.remissvar@regeringskansliet.se

Remissyttrande över promemorian Migrations- och asylpakten (DS 2025:30)

Ert dnr Ju2025/02509

Domstolsverket vill inledningsvis betona att svarstiden på denna remiss har varit alltför kort i förhållande till dess omfattning och det har därför inte funnits utrymme att granska förslaget så ingående som hade varit önskvärt.

Domstolsverket har granskat promemorian mot bakgrund av den verksamhet som bedrivs av myndigheterna inom Sveriges Domstolar, dvs. utifrån hur förslaget kan tänkas påverka verksamheten ekonomiskt, organisatoriskt och utbildningsmässigt. Granskningen har även omfattat hur förslaget kan påverka verksamhetsstöd, arbetsformer eller rättssäkerheten generellt. Vidare har myndigheternas roll som statliga arbetsgivare beaktats vid granskningen.

Konsekvenser för Sveriges Domstolar

Med det intensifierade reformarbetet på migrationsområdet går det inte att bedöma varje utredningsförslag för sig när det gäller konsekvenserna för domstolarna, särskilt migrationsdomstolarna. Domstolsverket hänvisar därför även till tidigare lämnade remissyttranden på området och vad som där anförts beträffande konsekvenser för Sveriges Domstolar.

Migrations- och asylpakten innebär omfattande förändringar för rättsväsendet i form av ökad måltillströmning, nya krav på handläggning, rättstillämpning och kompetens. Promemorian innehåller en konsekvensanalys som väl beskriver konsekvenserna för Sveriges Domstolar och som Domstolsverket huvudsakligen delar. Därtill vill Domstolsverket särskilt lyfta vissa enskilda delar av förslaget som särskilt kommer att påverka migrationsdomstolarna. De ekonomiska konsekvenserna kommenteras i ett eget avsnitt nedan.

Handläggningstider vid gränsförfaranden

Ett gränsförfarande får enligt förordningen pågå högst tolv veckor. Större delen av prövningsperioden ska enligt förslaget ligga hos Migrationsverket som måste avgöra ärendet senast inom sex veckor från den dag då ansökan om internationellt skydd registrerades. En migrationsdomstol ska i sin tur avgöra ett sådant mål inom tre veckor från det att överklagandet kom in till domstolen.

En handläggningstid på tre veckor framstår som alldeles för kort tid för migrationsdomstolarna. Många mål kommer dessutom förmodligen att behöva återförvisas till Migrationsverket på grund av det offentliga biträdets sena inträde i processen. Ett ökat behov av översättning av handlingar och yrkande om muntlig förhandling är ytterligare exempel på faktorer som riskerar att påverka handläggningstiden.

Parallella processer enligt det nya asylförfarandet

Processramen för asylförfarandet begränsas till frågan om internationellt skydd, dvs. om sökande kan beviljas flyktningstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande. Frågan om uppehållstillstånd på annan grund skiljs åt från prövningen om internationellt skydd. Det nya förfarandet innebär att en person kommer kunna generera fler mål än med dagens förfarande och regelverk. Det innebär i sin tur fler prövningar, fler överklaganden och en ökad handläggning. Handläggningen kan också komma att tyngas av att samma handlingar skickas in i flera ärenden eftersom det kan vara svårt för den enskilde att bedöma vilket material som är relevant i respektive ärende. Parallella processer kommer också påverka antalet muntliga förhandlingar och kostnaderna för exempelvis offentligt biträde och tolk. Även omloppstiderna kan påverkas eftersom en prövning i ett visst ärende kan vara beroende av prövningen i ett annat ärende.

Solidaritetsmekanismen

Om Sverige väljer att bistå genom en omfördelning, kommer det att leda till ökat antal mål i domstol. Om regeringen överväger att omfördela sökande från andra länder till Sverige, i stället för att i enlighet med nuvarande ställningstagande bistå med ekonomiskt bidrag, behöver de ökade kostnaderna för domstolarna som detta medför beaktas. Någon resursberäkning i denna del är inte gjord.

Process i utlandet

Asylförfarandets effekter på behov och omfattning av processer i utlandet och den närmare hanteringen samt konsekvenserna av en sådan process kan förväntas få stora effekter på domstolarnas ärendehantering. Exempelvis kan detta gälla huruvida det finns etablerade kontakter i tredjeland som kommer

kunna bidra till rättsprocessen, möjligheten till att göra avsteg från den förvaltningsrättsliga principen om rätten till muntlig förhandling samt delgivningsfrågor. Dessa frågor berörs inte närmare av utredningen.

Ekonomiska konsekvenser

Inledningsvis vill Domstolsverket åter betona att det intensifierade reformarbetet på migrationsområdet gör att det inte enbart går att se konsekvenserna för varje utredningsförslag för sig. En enskild reform, sedd isolerad, skulle i och för sig kunna rymmas inom givna anslag men samtliga reformer gör inte det. I nuläget finns inte en samlad analys över reformerna på migrationsområdet och effekterna av reformerna är delvis svåra att prognostisera. Detta framgår bland annat av att det i utredningen konstateras att det i dagsläget är relativt lågt inflöde av mål om internationellt skydd och att det inte finns någon prognos att förhålla sig till över hur måltillströmningen kommer att förändras med anledning av migrations- och asylpakten (s. 411).

Migrationsdomstolarnas budget 2026–2028

För utgiftsområdet 1:4, Domstolsprövning i utlänningsmål, ökades anslaget i höstbudgeten med 1 miljon kronor år 2026, med 88 miljoner kronor år 2027 och med 102 miljoner kronor år 2028.

Det samlade anslaget för åren 2026–2028 uppgår till 915, 958 respektive 928 miljoner kronor.

Med tillskotten inräknade blir resultatet för 2026 att budgeten är i balans och år 2027 och år 2028 visar på ett överskott. Viktigt att notera är att kostnaderna för de kommande reformerna på migrationsområdet inte kunnat beaktas i denna prognos. Domstolsverket kommer att återkomma med närmare prognoser när förutsättningar för detta ges.

Direkta kostnader

I promemorian uttalas bland annat följande.

Även ett ökat inflöde av mål under övergångsperioden när de nya reglerna införs bedöms kunna påverka handläggningstider och resursbehov. För att upprätthålla rättssäkerhet och effektivitet behövs därför tillfälliga förstärkningar av personalresurser och utbildningsinsatser. De direkta kostnaderna för domstolsväsendet beräknas till sammanlagt ca 26 miljoner kronor år 2026, ca 16 miljoner kronor år 2027 och ca 2 miljoner kronor år 2028. Kostnaderna avser främst utbildning av personal, ökade personalresurser i samband med handläggning av utlänningsmål samt teknisk utveckling av målhanteringssystemen (s. 1087 f.).

De direkta kostnader som uppstår under genomförandefasen med anledning av förslagen bedöms kunna rymmas inom befintliga anslagsramar. Förslagen i promemorian bedöms därmed vara fullt

finansierade under genomförandefasen. Det är viktigt att noga följa kostnadsutvecklingen (s. 1088).

Som redovisats ovan har Domstolsverket inte kunnat göra några prognoser där kostnaderna för aktuella reformer beaktas. Det står dock redan nu klart att de direkta kostnaderna för 2026 inte kommer att rymmas inom befintliga anslagsramar. Det saknas i nuläget underlag för att Domstolsverket ska kunna ta ställning till om de beräknade direkta kostnaderna för år 2027 och år 2028 kommer att rymmas inom befintliga anslag. Ett eventuellt ändrat ställningstagande gällande solidaritetsmekanismen där Sverige väljer att omfördela sökanden i stället för att ge ekonomiskt bidrag är inte heller beaktat eller resursberäknat.

Mål i balans och påverkan på domstolarnas verksamhet

Konsekvenserna stannar dock inte vid endast behovet av anslag för de direkta kostnaderna. Av promemorian framhålls bland annat följande om ytterligare konsekvenser.

Vidare riskerar de skarpa tidsfristerna för målen som hänförs till pakten innebära förhöjda omloppstider och ökade balanser för andra måltyper vilket leder till undanträngandeffekter. En konsekvens för Domstolsverket och Sveriges Domstolar är att det inledningsvis kommer bli en balansökning för domstolarna innan nya välfungerande och hållbara arbetssätt och rutiner finns på plats (s. 1087).

Domstolsverket delar promemorians bedömning om förlängda omloppstider, ökade balanser för andra måltyper och att det leder till undanträngandeffekter. De verkliga kostnaderna och det resurstillskott som behövs för att hantera de övriga målen på migrations- och förvaltningsdomstolarna som läggs i balans behöver också vägas in som en konsekvens. I dagsläget är det svårt att uppskatta denna siffra närmare då en rad olika faktorer kan komma att påverka domstolarnas förutsättningar. Av samma anledning är det svårt att uppskatta över hur lång tid det kommer att påverka domstolarna.

Domstolsverket kommer att bevaka utvecklingen av måltillströmning och omloppstider. Över tid kommer således de verkliga kostnaderna för anpassning till migrations- och asylpakten att kunna synliggöras bättre.

Kostnader för offentliga biträden

Några närmare ekonomiska konsekvenser vad gäller kostnader för rättsliga biträden har inte lämnats i promemorian. Dock klargörs bland annat att när det gäller det offentliga biträdets roll i överklagandeprocessen föreslås den vara densamma som i dag.

I delbetänkandet Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt (SOU 2025:31) föreslogs att det offentliga biträdet inte skulle biträda den asylsökande i asylprocessen hos Migrationsverket. Domstolsverket konstaterade i sitt remissyttrande att det ofrånkomligen innebar att åtminstone en del av kostnaderna för biträdet skulle förskjutas från Migrationsverket till migrationsdomstol, se Domstolsverkets yttrande den 17 juni 2025, DV2025/559 (Ju2025/00838).

Migrations- och asylpakten kommer att innebära ändringar gällande när det offentliga biträdet träder in i processen. Detta kommer troligtvis att medföra en ökning av återförvisade mål, ökad administration och ökade kostnader för domstolarna men också för Domstolsverket vad gäller administration av betalningar, m.m.

Det offentliga biträdet kommer i huvudsak att arbeta under domstolsprocessen. Detta innebär att kostnaden för i princip allt förarbete såsom inläsning och möte med sökanden tas i domstolsprocessen. Domstolsverket upprepar därför att kostnaderna för biträdet kommer att förskjutas från Migrationsverket till migrationsdomstol och att det föreligger ett behov av ökat anslag för rättsliga biträden.

Här anmärks också att andra aktuella utredningar kommer till liknande slutsatser beträffande kostnader som faller på anslaget 1:5 Rättsliga biträden.

Domstolsverket konstaterar att respektive förslag föranleder ökade biträdeskostnader. Sett till reformerna sammantaget är mycket stora kostnadsökningar att förvänta. En anpassning av anslaget till 1:5 Rättsliga biträden m.m. blir således nödvändig under uppskattningsvis flera år då reformerna får en påtaglig effekt på måltillströmningen. Domstolsverket avser att följa kostnadsutvecklingen även i denna del.

Kompetensförsörjningen inom Sveriges Domstolar
De olika reformerna på migrationsområdet bedöms sammantaget få betydande konsekvenser för kompetensförsörjningen inom Sveriges Domstolar.

För migrationsdomstolarna innebär reformerna sannolikt en kraftig ökning av målvolymerna, vilket medför ett ökat behov av ordinarie domare och annan kvalificerad personal, såsom föredragande jurister och domstols-handläggare. Utbildningsinsatser kommer också att behövas för all personal.

Prognoserna gällande målvolymerna bygger dock på osäkra antaganden om reformernas effekter på måltillströmningen. Det är därför i nuläget svårt att

närmare bedöma hur dimensioneringen av migrationsdomstolarna kan behöva anpassas på både kort och längre sikt.

Även om reformerna tar sikte på rättsområden som hanteras av migrationsdomstolarna kan det inte heller uteslutas att även andra domstolsslag kan komma att påverkas om migrationsdomstolarna behöver rekrytera nya medarbetare genom att personal från andra domstolar söker sig dit. Personalomsättningen mellan domstolarna är förhållandevis hög. Som exempel kan nämnas att cirka hälften av de domare som utnämns de senaste tre åren sedan tidigare var utnämnda.

Kompetensförsörjningen, särskilt domarförsörjningen, utgör redan i dag en av Sveriges Domstolars största strategiska utmaningar. En ökad och svårprognostiserad måltillströmning till migrationsdomstolarna riskerar att ytterligare förstärka dessa utmaningar. Till detta bör även läggas effekterna av att vissa av de föreslagna tidsfristerna för att avgöra ärenden aktualiserar frågan om ansvarig domare kan ha ett tjänsteansvar vid underlåtelse att hålla tidsfristerna.

Domstolsverket hänvisar i denna del även till Domstolsverkets rapport Genomförda, pågående och kommande åtgärder till stöd för kompetensförsörjningen avseende ordinarie domare - Redovisning av regeringsuppdrag, den 28 februari 2025, DOV 2025/368.

Pågående arbete med anpassning till reformen

Under hösten 2025 har Domstolsverket och migrationsdomstolarna samlats för att identifiera och möta de krav på ändringar som krävs för en anpassning till migrations- och asylpakten.

Områden som är för översyn eller åtgärder under inledningen av 2026 är bland annat följande.

- Målfördelningen mellan migrationsdomstolarna.
- Nya forum för Migrationsverket och migrationsdomstolarna behöver inrättas för lättare och snabbare kontakt samt utökad samverkan.
- Information till offentliga biträden.
- Ombyggnation av system för att möta behovet av viss teknisk utveckling.
- Utbildningsinsatser för i princip samtliga yrkeskategorier på migrationsdomstolarna.
- Domstolsöverskridande arbete med att ta fram nya mallar och rutiner.
- Målkodssystemet på migrationsområdet behöver omarbetas och nytt tekniskt regelverk och överenskommelser inom ramen för e-skick

med Migrationsverket behöver tas fram. Redovisning av statistik, kostnader för mål m.m. behöver anpassas till ny kodstruktur.

Domstolsverket vill även här nämna att de nya filtyperna sannolikt kommer att få konsekvenser för arkivering och bevarande. Utöver rutinförändringar kan det beroende på vem som kommer ansvara för arkiveringen av handlingarna, få större tekniska konsekvenser. För e-arkivet och långtidsbevarandet handlar det till exempel om uppmärkning, metadata, gallringsfunktionalitet, samt möjligheten att ta emot nya stora filformat. Systemets kapacitet kan även komma att påverkas kraftigt då stora lagringsmängder utmanar prestandan i systemet. Det är därför viktigt att det tydligt framgår var de olika delarna av processen ska bevaras och att det finns effektiva och tydliga gallringsregler på plats. Arbetet i dessa delar kommer att ta tid och är förenat med kostnader.

Effektiviseringsförslag

Mål som kan avgöras med en lagfaren domare
Domstolsverket hänvisar till tidigare förslag om en övergripande översyn av vilka utlännings- och migrationsmål som kan avgöras av en lagfaren domare. Se Domstolsverkets remissyttrande över slutbetänkandet Ändring av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar (SOU 2025:99).

Dröjsmålstalan

Domstolsverket ser ett stort behov av reglering som undantar medborgarskapsärenden från möjligheten att begära prövning enligt rätten till dröjsmålstalan. Uppskattningsvis har migrationsdomstolarna i Malmö och Göteborg under perioden januari – december 2025 lagt sju årsarbetskrafter på denna typ av ärende (18 751 ärenden med en beräknad genomsnittlig handläggningstid om 45 minuter). Detta är inte rimligt och påverkar handläggningstiden för andra typer av ärenden på ett icke önskvärt sätt. För ytterligare argumentation för undantag mot dröjsmålstalan hänvisar Domstolsverket till den hemställan som Migrationsverket, Domstolsverket samt förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö gemensamt gav in till Justitiedepartementet den 3 april 2023.

Detta yttrande har beslutats av rättschefen Peter Islander. Rättschefen har biträts av enhetschefen Sara Fredriksson. Föredragande har varit juristen Maria Sjunnesson.

Peter Islander

Sara Fredriksson

Maria Sjunnesson