



Regeringskansliet
Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia:
ju.17@regeringskansliet.se

Remissyttrande över promemorian Migrations- och asylpakten (Ds 2025:30), volym 1 och 2

Ert diarienummer: Ju2025/02509

Förvaltningsrätten har, i egenskap av migrationsdomstol, under år 2025 yttrat sig över följande betänkanden:

Ändring av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar, SOU 2025:99.

Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt, SOU 2025:31.

Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar, SOU 2025:16.

Förvaltningsrätten har nu fått i uppdrag att yttra sig över de förslag som lämnas i promemorian. Som ett led i uppdraget har förvaltningsrätten deltagit i samrådsmöte med samtliga migrationsdomstolar varunder förslagen har diskuterats.

Förvaltningsrätten har erhållit en mycket kort svarstid för att inkomma med sitt remissvar vilket har begränsat domstolens möjlighet att göra en ordentlig genomgång av den mycket omfattande promemorian. Med denna reservation lämnar förvaltningsrätten följande yttrande.

Förvaltningsrätten finner inte några uppenbara fel och brister i de förslag som lämnas i promemorian varför domstolen i huvudsak ställer sig positiv till förslagen. Förvaltningsrätten lämnar, utifrån de aspekter som domstolen har att beakta, emellertid följande synpunkter.

Systematiken i asylförfarandet

Förvaltningsrätten ställer sig positiv till förslaget att det svenska asylförfarandet fullt ut ska följa systematiken i EU:s asylförfarande genom att prövningsramen i ett ärende om internationellt skydd ska begränsas till frågan om internationellt skydd, dvs. om skyddsstatus. Prövningen i ett ärende om internationellt skydd blir därigenom även mer tidseffektiv, vilket är en förutsättning för att myndigheterna ska kunna uppfylla föreskrivna tidsfrister i asylprocedurförordningen (2024/1348). En tidseffektiv prövning är också till fördel för den skyddssökande.

Förvaltningsrätten påpekar dock att en begränsning av prövningsramen i mål om internationellt skydd innebär att den skyddsökande kan komma att vara part i parallella prövningar om skyddsstatus respektive uppehållstillstånd. I en sådan situation uppstår frågor om hur de parallella prövningarna förhåller sig till varandra. Särskilt i fråga om hur prövningen av skyddsstatus förhåller sig till prövningen av synnerligen ömmande omständigheter enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen (2005:716) samt svenska konventionsåtaganden. Därtill uppkommer frågor om hur ett verkställbart beslut om återvändande till följd av en nekad skyddsstatus förhåller sig till en pågående process om uppehållstillstånd. I det sammanhanget uppkommer också frågor om hur den omständighet att en skyddsökande bedöms stå utanför Sveriges territorium rent rättsligt, trots att sökanden fysiskt befinner sig i landet, förhåller sig till prövningen av synnerligen ömmande omständigheter enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen samt svenska konventionsåtaganden. Sammantaget bedömer förvaltningsrätten att den föreslagna ändringen av systematiken i asylförfarandet föranleder ett behov av en större översyn och ingående analys av dessa frågor. Sådana frågor omfattas emellertid inte av utredningens uppdrag.

I övrigt noterar förvaltningsrätten att begreppen asyl och asylsökande fortfarande förekommer i bestämmelser i 10 kap. utlänningslagen trots att begreppen enligt förslag i promemorian ska utmönstras ur svensk rätt och ersättas med motsvarande EU-rättsliga begrepp. Förvaltningsrätten noterar även att den användning av upplysningsbestämmelser i utlänningslagen som föreslås i promemorian är inkonsekvent. Det saknas t.ex. en upplysning i bestämmelsen 8 kap. 21 § utlänningslagen om att det i artikel 4.5 i förordningen om återvändandegränsförfarande (2024/1349) finns bestämmelser om tidsfrist för frivillig avresa. I den föreslagna bestämmelsen 1 kap 15 § andra stycket utlänningslagen saknas det också en upplysning om att det i artikel 42.1 och 42.3 i asylprocedurförordningen finns bestämmelser om vad som är en uppenbart ogrundad ansökan om internationellt skydd.

Datum för ikraftträdande

För att uppnå en förutsägbar och överblickbar rättstillämpning anser förvaltningsrätten att det är av stor vikt att ett kommande ikraftträdande av Förvarsutredningens förslag i slutbetänkandet SOU 2025:16 synkroniseras med tillämpningen av migrations- och asylpakten. De bestämmelser som i promemorian föreslås komplettera Förvarsutredningens förslag bör därför träda i kraft samma datum som migrations- och asylpakten börjar tillämpas, dvs. den 12 juni 2026.

Av samma skäl bör även den ännu inte ikraftträdde mottagandelagen och mottagandeförordningen som föreslås av Mottagandeutredningen i slutbetänkandet *Mottagandelagen. En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande*, SOU 2024:68 synkroniseras med migrations- och asylpaktens tillämpning. Förslagen om ändringar i den ännu inte ikraftträdde mottagandelagen och mottagandeförordningen bör således också träda i kraft samma datum som migrations- och asylpakten börjar tillämpas. Förvaltningsrätten anser inte att behovet av samordning på

Regeringskansliet är ett tillräckligt argument för ett senare datum för ikraftträdande.

Förvaltningsrätten framhåller att vid skilda datum för ikraftträdande av regelverken kommer det att uppstå svårigheter vid regelverkens tillämpning. I synnerhet vid tillämpningen av bestämmelserna om förvar och uppsikt. Konsekvenserna av skilda datum för ikraftträdande är svåra att överblicka. Förvaltningsrätten bedömer därför att skilda datum för ikraftträdande av regelverken inte är lämpligt.

Konsekvenser för domstolarna

Migrations- och asylpakten kommer att få stor inverkan på domstolarnas verksamhet och ställa stora krav på deras kapacitet. Konsekvenserna för domstolarna behandlas dock endast översiktligt i promemorian. Förvaltningsrätten anser därför att det finns ett behov av en mer ingående konsekvensanalys. Förvaltningsrätten påpekar i sammanhanget särskilt följande.

Det är av stor vikt att ett fullgott underlag ligger till grund för beräkningen av domstolsväsendets direkta kostnader till följd av migrations- och asylpakten. Förvaltningsrätten konstaterar att det inte framgår att utredningen har haft tillgång till ett sådant underlag. De kostnader som redovisas i promemorian är därmed endast spekulativa och kan av den anledningen inte ge en tillförlitlig prognos för de direkta kostnader som följer av migrations- och asylpakten. Det saknas också information om var Migrationsverkets beslut i olika delar kommer att fattas varför det inte är möjligt att beräkna de direkta kostnaderna för respektive domstol.

Förvaltningsrätten noterar att de direkta kostnader som bedöms uppstå under genomförandefasen med anledningen av förslagen i promemorian anses kunna rymmas inom befintliga anslagsramar. Domstolsverket har i remissyttrande över slutbetänkandet SOU 2025:99 konstaterat att ökningen av anslaget i höstbudgeten för aktuellt utgiftsområde redan är taget i anspråk för att klara migrationsdomstolarnas befintliga verksamhet för år 2026 och att det samlade anslaget för år 2027 samtidigt kommer att minska. Förslagen i promemorian saknar således finansiering för den förväntade ökningen av mål samt behovet av resurser och andra insatser till följd av migrations- och asylpakten.

Inflödet av mål till migrationsdomstolarna styrs av inom vilken domkrets Migrationsverket förlägger sin verksamhet. Med anledning härav riskerar vissa migrationsdomstolar ett betydligt högre inflöde av mål av skyndsam karaktär. En sådan ojämn arbetsbelastning påverkar domstolarnas verksamhet i hög grad. Förvaltningsrätten bedömer att det inte är tillräckligt att reglera en ojämn arbetsbelastning mellan migrationsdomstolarna med stöd av 14 § femte stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. En överflyttning av mål med stöd av bestämmelsen är både resurs- och tidskrävande. Bestämmelsen är inte heller avsedd att reglera en överlämning av en högre målvolym. En sådan reglering tillgodoser dessutom inte domstolarnas behov av en förutsägbar och stabil verksamhet.

Risken att vissa migrationsdomstolar får ett betydligt högre inflöde av mål av skyndsam karaktär till följd av att Migrationsverket förlägger sin verksamhet inom vissa domkretsar föranleder enligt förvaltningsrätten ett behov av en allmän översyn av forumbestämmelserna. Förvaltningsrätten hänvisar avseende det behovet till de synpunkter som domstolen framför i relevanta delar i sitt remissyttrande över slutbetänkandet SOU 2025:99.

Parallella processer om skyddsstatus respektive uppehållstillstånd kan komma att pågå samtidigt vid olika migrationsdomstolar. Domstolarna riskerar därför att inte få en överblick över klagandens situation och förbise en eventuell prövning eller ett avgörande som meddelas vid en annan domstol. Förvaltningsrätten ser därför ett behov av en mer ingående analys av vilka svårigheter som parallella processer kan medföra för domstolarnas handläggning.

Tillgången till offentligt biträde under prövningen av en ansökan om internationellt skydd föreslås begränsas i delbetänkandet SOU 2025:31. En sådan begränsning kommer att påverka migrationsdomstolarnas handläggning av mål om internationellt skydd. Förvaltningsrätten hänvisar i detta sammanhang till de synpunkter som domstolen framför i relevanta delar i sitt remissyttrande över delbetänkandet SOU 2025:31.

Förvaltningsrätten bedömer att det är betydligt mer tidskrävande för migrationsdomstolarna att ta del av en ljudinspelning av en asylutredning än ett nedtecknat protokoll. Förvaltningsrätten anser därför att det av effektivitetsskäl är en fördel om domstolen även har tillgång till protokoll från den muntliga utredningen hos Migrationsverket.

Slutligen påtalar förvaltningsrätten att en ökning av mål och särskilda yrkanden med krav på snabb handläggning hos migrationsdomstolarna skapar behov av ökade personalresurser inom samtliga personalkategorier inklusive domare.

Detta remissyttrande har beslutats av chefsrådmannen Cecilia Hanö. I handläggningen har rådmännen Catharina Kihlefeldt Bondesson, Madeleine Westberg, Pernilla Arrland, Håkan Löfgren, Roger Karlsson och Jenny Wennhall, rättsliga experterna Elvis Hajdarevic, Carin Laurin och Carl Henrik Marcus samt förvaltningsrättsfiskalen Maja Stenman (föredragande) deltagit.

Cecilia Hanö

Maja Stenman