



Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
kopia ju.l7@regeringskansliet.se

Ju2025/02509

Migrations- och asylpakten

Förvaltningsrätten i Stockholm lämnar i egenskap av migrationsdomstol följande yttrande inom ramen för vad domstolen har att beakta.

Inledande kommentar

Domstolen vill inledningsvis framföra att remissinstanserna har fått en mycket kort svarstid att yttra sig över innehållet i promemorian. Detta särskilt i förhållande till utredningens omfattning och de betydande följder som genomförandet av den s.k. migrations- och asylpakten (pakten) kommer att få för rättsväsendet och den enskilde. Här ska även beaktas att flera lagstiftningsinitiativ pågår samtidigt inom migrationsrättsområdet, vilket leder till en svåröverskådlighet beträffande hur dessa ändringar kommer att samspela med varandra. Den aktuella svarstiden har medfört utmaningar vad gäller möjligheten att ge ett heltäckande yttrande som ser över om de föreslagna lagändringarna är tillräckliga för att säkerställa en rättssäker och effektiv anpassning av nationell rätt utifrån ett rättstillämpande perspektiv, och som även beaktar konsekvenserna av utredningens förslag i ljuset av övrigt pågående lagstiftningsarbete. Mot denna bakgrund och efter samråd med övriga migrationsdomstolar lämnas ett övergripande yttrande med särskilt fokus på några utvalda områden och dess påverkan på domstolens arbete.

Förändrad systematik

Centralt för de förslag som nu läggs fram är en förändrad ordning vad gäller prövningsramen i utlänningsmål. Förändringarna är omfattande och bedöms framöver påverka domstolens arbete i grunden (promemorian, avsnitt 5.3.1). Migrationsverket och migrationsdomstolarna arbetar idag utifrån en välutvecklad rättslig systematik och prövningsram som vuxit fram under längre tid, både utifrån nationella bestämmelser och Sveriges internationella åtaganden. Att helt ersätta denna ordning fodrar en omfattande och noggrann analys kring konsekvenserna både för rättstillämparen och för den enskilde. Domstolens uppfattning är att en sådan analys idag saknas.

Domstolen ser tillämpningssvårigheter med denna förändrade systematik i utlänningsmålen. I dagsläget provas exempelvis frågan om skyddsbehov tillsammans med övriga grunder för uppehållstillstånd innan beslut om

avvisning eller utvisning meddelas. Inom denna prövningsram övervägs även eventuella verkställighetshinder. Denna ordning har sina skäl. Det måste exempelvis bedömas om ett avlägsnandebeslut riskerar att strida mot Sveriges konventionsåtaganden eller unionsrätten. Enligt bestämmelser i utlänningslagen måste även övervägas om synnerligen ömmande omständigheter talar för att en sökande ska tillåtas vistas i Sverige i stället för att tvingas lämna landet. Detta förutsätter vid en prövning i migrationsdomstolen att ett beslut om avvisning eller utvisning inte redan har meddelats. Finns ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut kan uppehållstillstånd som huvudregel endast beviljas av Migrationsverket med stöd av 12 kap. 18 § utlänningslagen.

Enligt nu aktuellt förslag ska i stället frågan om skyddsbehov, internationellt skydd, prövas separat. Om ansökan bedöms ogrundad ska den sökande samtidigt meddelas ett beslut om återvändande. Uppehållstillstånd ska prövas separat. Besluten från Migrationsverket kommer således att överklagas var för sig och beroende på Migrationsverkets organisation och beslutsfattarens geografiska placering kan dessa överklaganden falla in under olika domstolars upptagningsområde. Det finns då risk att de olika besluten prövas och får laga kraft vid olika tillfällen. Det föreligger även en risk för att flera grunder för uppehållstillstånd inte kommer att kunna tas upp till prövning av domstolen om frågan om återvändande m.m. avgörs snabbt och får laga kraft. I denna del noterar domstolen att en inte obetydlig andel av kommande ansökningar om internationellt skydd sannolikt kommer att hanteras inom olika påskyndade förfaranden. Om de olika frågorna hanteras vid olika domstolar finns vidare en risk att det fattas motstridiga eller osammanhängande avgöranden vid överprövning då migrationsdomstolarna inte har insyn i varandras målhantering. I praktiken riskerar den enskilde att på grund av den föreslagna systematiken nekas domstolsprövning av vissa grunder för uppehållstillstånd. Någon djupare analys kring konsekvenserna av detta, bland annat med beaktande av Sveriges internationella åtaganden, har inte genomförts.

Som skäl för förslaget har bl.a. förts fram att internationellt skydd och uppehållstillstånd måste prövas separat för att domstolarna ska kunna hålla sig inom de snäva tidsfrister som framgår av pakten. Även om domstolen inte ifrågasätter att de snäva tidsfrister som följer av de särskilda prövningsförfarandena i Asylprocedursförordningen kan medföra en ökad belastning för domstolen så är det rimligt att anta att de grunder för uppehållstillstånd som kan tänkas föras fram av den personkrets av sökande som ska prövas inom ett sådant särskilt förfarande kommer att vara av enklare karaktär eller uppenbart otillräckliga och således inte kommer ta någon större tid i anspråk att pröva. Det borde därför inte av detta skäl finnas anledning att dela upp prövningen av uppehållstillstånd och internationellt skydd.

Domstolen anser vidare att det inte i tillräcklig grad har klarlagts i utredningen att den direkta tillämpligheten av vissa bestämmelser i Asylprocedursförordningen skulle göra en bredare prövningsram svår att upprätthålla.

Domstolen vill mot denna bakgrund betona att nationella bestämmelser bör utformas så att processen och de olika prövningsfrågorna hålls ihop så långt det är möjligt. I detta sammanhang noterar domstolen att det inte finns något i rättsakterna i pakten som talar för att frågan om uppehållstillstånd

inte skulle kunna prövas samtidigt som internationellt skydd och avlägsnande.

Domstolen konstaterar vidare att förslaget innebär att det kommer finnas tre benämningar på avlägsnandebeslut: avvisning, utvisning, och återvändande. Därtill meddelas även beslut om överföring. Det här riskerar att medföra en onödig begreppsförvirring för den enskilde. Detta särskilt då beslut om återvändande ska ha samma innebörd som ett beslut om avvisning eller utvisning.

Påskyndat prövningsförfarande och gränsförfarande

Gränsförfarandet, inklusive för återanvändande, och det påskyndade prövningsförfarandet regleras genom paktens förordningar. Bestämmelserna om dessa förfaranden kommer således att vara direkt tillämpliga. Vissa frågor har dock lämnats åt medlemsländerna att reglera nationellt, så som längden på tidsfrister för överprövning i domstol. Här vill domstolen särskilt framhålla att handläggningstiderna inledningsvis kan komma att påverkas av den övergångsperiod som kommer att infalla när de nya rättsakterna börjar tillämpas. Domstolens generella verksamhet kommer även att påverkas markant av att fler måltyper än i dagsläget ska hanteras skyndsamt med korta frister. Till detta kommer ökningen av mål och frågor av jourkaraktär i samband med att ärenden om verkställighet och förvar blir allt vanligare.

Vad gäller handläggningstider bör även beaktas att ett ökat behov av att begära förhandsbesked från EU-domstolen sannolikt kommer att uppstå för att tolka unionens fördrag och rättsakterna inom pakten. En sådan utveckling kommer att påverka domstolens handläggningstider eftersom ett förhandsavgörandeförfarande regelmässigt innebär en omfattande tidsfördröjning av målhanteringen.

Angående tidsfrist för migrationsdomstolarnas prövning vid ett gränsförfarande föreslår utredningen en frist om tre veckor. Detta motiveras bl.a. av att det ska finnas utrymme för återförvisning inom den totala 12-veckorsperioden. Domstolen anser att det finns skäl att se över förslaget i denna del och överväga en tidsfrist om fyra veckor. För det fall man vill behålla ett utrymme om tre veckor skulle tidsfristen för Migrationsverkets prövning kunna kortas ned från sex veckor till fem veckor. Här ska särskilt framhållas att det rör sig om en tvåpartsprocess hos domstolen där behov av kommunikering ofta föreligger. Underhandsbeslut gällande offentligt biträde, muntlig förhandling, översättning och dylikt är därtill vanligt förekommande. Detta skiljer sig från processen hos Migrationsverket som har möjlighet att hantera ärendet inom sin verksamhet och utan externa förhållanden som påverkar handläggningstiderna. Mot denna bakgrund finns starka skäl att se över de föreslagna tidsfristerna för gränsförfarandet.

Personliga intervjuer

Av 8 kap. 9 § utlänningsförordningen (2006:97) framgår i dess nuvarande lydelse att det vid muntlig handläggning hos Migrationsverket ska föras protokoll. Enligt det aktuella förslaget skulle denna bestämmelse tas bort i dess helhet, med hänvisning till att artiklarna 11–14 i asylprocedurförordningen är direkt tillämpliga.

Vad gäller frågan om dokumentering av den personliga intervjun ska den beslutande myndigheten, enligt asylprocedurförordningen, ta upp intervjun genom ljudupptagning samt upprätta en ingående och objektiv rapport som innehåller alla väsentliga uppgifter från den personliga intervjun, eller en utskrift av intervjun eller en utskrift av upptagningen. I och med att det inte längre ställs något uttryckligt krav på protokollföring i nationell rätt finns det en risk att den beslutande myndigheten övergår till att skriva sammanfattningar snarare än ett fullständigt protokoll av det som sagts vid utredningstillfället. Vid ett sådant läge skulle domstolen endast ha ljudupptagningen att utgå ifrån vid en genomgång av vad som sagts i första instans. En ljudupptagning, som vid normalfallet kan uppgå till omkring tre till sex timmar per sökande, utan någon möjlighet för domstolen att gå direkt till kärnan av innehållet skulle innebära en ineffektivisering av domstolens arbete och medföra svårigheter att lägga resurserna på det som är relevant för prövningen. Domstolen anser därför att det finns ett behov av att bevara bestämmelser i nationell rätt med krav på protokollföring eller en skriftlig version av ljudinspelningen hos den beslutande myndigheten.

Paktens påverkan på domstolens arbete med säkerhetsärenden

Domstolen noterar att det förfarande som föreslås i och med Screeningförordningen och Eurodacförordningen bedöms ge Säkerhetspolisen en utvidgad informationsinhämtning och således ökade möjligheter att bedriva exempelvis underrättelsearbete. I förlängningen bedöms detta enligt domstolens mening kunna antas medföra en ökning av antalet s.k. säkerhetsärenden enligt 1 kap. 7 § utlänningslagen eftersom bestämmelsen huvudsakligen föreslås kvarstå i sin nuvarande lydelse. Detta särskilt med beaktande av att det allvarliga säkerhetspolitiska läget i Sverige, innefattat en komplex hotbild mot landet, förväntas bestå (se Säkerhetspolisens årsbok 2024/25). Med hänsyn till att säkerhetsärenden kräver särskild erfarenhet och kompetens (jfr prop. 2009/10:31 s. 250 och 251) så kommer ett sannolikt ökat målinflöde av säkerhetsärenden att medföra ökade kostnader för domstolen som är ensam överklagandeinstans för samtliga mål av detta slag.

Därtill kommer Polismyndigheten på liknande vis att ges en mer central roll och ett utökat informationsunderlag i och med de ändringar som förslås med anledning av bl.a. Screeningförordningen. Detta bedöms inte i sig medföra några större konsekvenser för domstolen. Det kan emellertid konstateras att Polismyndighetens roll i utlänningsärenden i andra utredningar föreslås att kraftigt utökas, se exempelvis SOU 2025:115 och förslaget att införa s.k. polisiära utlänningsärenden. Den sammantagna effekten av de förändringar som föreslås inom ramen av olika utredningar bedöms få betydande påverkan på målinflödet hos domstolen eftersom Förvaltningsrätten i Stockholm även föreslås vara ensam överklagandeinstans för polisiära utlänningsärenden. Domstolen vill därför åter särskilt betona att de kumulativa konsekvenserna av de förslag som läggs fram inom området, där paktens är en central del, noga kartläggs för att domstolen ska kunna möta upp framtida resursbehov.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Domstolen noterar att föreslagna bestämmelser om förvar i Screeningförordningen och Asylprocedurförordningen ska träda i kraft den

12 juni 2026. Dessa bestämmelser kommer delvis att komplettera förslagen i den s.k. förvarsutredningen (SOU 2025:16) som ska träda i kraft den 1 juli 2026. Det här medför att det inte kommer att finnas några i lag fastställda särskilda grunder för förvar under screeningförfarandet eller under gränsförfarandet enligt Asylprocedurförordningen under tiden 12 juni–30 juni. Detta innebär att beslut om förvar under denna tid kommer att behöva fattas enligt idag gällande regler som är mer restriktiva. Domstolens uppfattning är att datum för ikraftträdande i den mån det är möjligt bör harmoniseras. I denna del noterar även domstolen att nya omarbetade mottagandedirektivet ska vara genomfört den 12 juni 2026.

Avslutande synpunkter

Avslutningsvis vill domstolen framhålla att genomförandet av pakten och de föreslagna lagändringarna kommer att innebära en omfattande omställning för domstolen och dess arbetssätt. Domstolen instämmer i promemorians uppfattning att detta kommer att medföra ökade kostnader för domstolen både i fråga om utbildningsbehov och personalförsörjning för att möta en högre komplexitet i målen och ett ökat inflöde av mål med kortare tidsfrister. Det är samtidigt mycket utmanande att göra någon närmare bedömning av hur stora dessa behov kommer att vara mot bakgrund av den sammantagna effekten av de förändringar som är på gång inom migrationsområdet.

Det kan vidare förväntas bli en övergångsperiod där rättstillämpningen präglas av osäkerhet och den praktiska handläggningen påverkas innan ett normaltillstånd uppstår. Det bör således göras en översyn gällande övriga föreslagna lagändringar på området och konsekvenserna av att genomföra ytterligare ändringar i samband med en sådan omfattande omställning av migrationsrättssystemet som nu är aktuell. Den sammantagna lagstiftningsaktiviteten på området innebär enligt domstolen en risk för minskad förutsebarhet och överskådlighet för både den enskilde och rättstillämparen.

Detta yttrande har beslutats av rådmannen Sari Olausson och rådmannen Eva Norling efter föredragning för lagmannen Eva-Lotta Hedin. Föredragande har varit specialistföredragande juristen Sara El Bahi Larsson och specialistföredragande juristen Jens Werner.

Sari Olausson

Sara El Bahi Larsson

Eva Norling

Jens Werner