

Regeringskansliet
Justitiedepartementet

dnr Ju2024/02070

Remissyttrande

över betänkandet Mottagandelagen. En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande (SOU 2024:68)

Förvaltningsrätten har, utifrån de aspekter som domstolen har att beakta, följande synpunkter att lämna på de förslag som presenteras i betänkandet.

Allmänna synpunkter

Förvaltningsrätten i Göteborg instämmer i utredningens slutsats att det finns ett behov av översyn av den nuvarande regleringen. Förvaltningsrätten välkomnar de förslag som syftar till att göra regelverket tydligare. Det gäller t.ex. regler om när enskilda ska omfattas respektive inte längre ska omfattas av mottagandelagen och hur förmåner enligt den lagen förhåller sig till rätten till andra förmåner.

Förslag till mottagandelag

Exemplet på vårdnadshavare som inte kommer att omfattas av mottagandelagen som anges i förslagets 1 kap. 5 § 2 bör förtydligas. Förslagsvis kan det även anges att "...om de bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd och är folkbokförd här i landet eller av andra skäl inte omfattas av lagen." Förtydligandet tydliggör utredningens förslag att en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd och som är folkbokförd inte omfattas av mottagandelagen. Det bör även övervägas om bestämmelsens placering i paragrafen ska ändras eftersom den hänvisar till punkterna 1 och 3–5.

Bestämmelsen i 1 kap. 5 § 2 ska enligt utredningens förslag (s. 196) förstås på så vis att det krävs att ingen av barnets vårdnadshavare omfattas av mottagandelagen för att undantaget ska vara tillämpligt. Den föreslagna utformningen av den aktuella bestämmelsen kan emellertid enligt förvaltningsrättens mening närmast tolkas på motsatt sätt: att ett barn som bor hos två vårdnadshavare, där endast den ena av dessa omfattas av mottagandelagen, *inte* omfattas av lagen. Barnet bor nämligen i det fallet hos en vårdnadshavare som inte omfattas av mottagandelagen.

Förhållandet mellan 3 kap. 3 § respektive 4 § andra stycket leder till tolkningsproblem. Migrationsverket ska enligt lagtexten i 3 § tilldela ett asylboende oavsett om det redan inför en sådan tilldelning framgår att den enskilde omfattas av ett undantag eller inte. Bestämmelserna kan vidare

tolkas som att närvarokontrollen och skyldigheten att vistas inom ett län i 7 och 8 §§ samma kapitel gäller även om den asylsökande omfattas av undantagen i 4 § andra stycket och det inte är aktuellt att bo på asylboendet. Avsikten med förslaget är rimligen inte att asylsökande som omfattas av ovan undantag förväntas att delta på närvarokontroller respektive vistas inom ett län knutet till ett asylboende som denne ändå inte måste bo på som en förutsättning för rätt till bidrag. Motsvarande problem finns i 5 kap. 4 § för personer med avlägsnandebeslut, fränsett att närvarokontroller inte regleras i det kapitlet. Det bör övervägas om undantagen i 3 kap. 4 § andra stycket ska formuleras om och flyttas till ett nytt sista stycke i 3 § alternativt till en ny bestämmelse i kapitlet.

Den föreslagna lydelsen av 3 kap. 9 § är otydlig enligt förvaltningsrätten. Begreppet "hindra" gör bestämmelsen svår att tillämpa. Det väsentliga är risken för avvikande. Bestämmelsen kan förslagsvis lyda:

9 § Migrationsverket får besluta att en asylsökande som har fyllt 16 år får bo enbart på en bestämd plats, om det är nödvändigt av hänsyn till allmän ordning eller när det finns en risk för att den asylsökande avviker.

Formuleringen i förslagets 4 kap. 4 § 2 är inkonsekvent utformad i användningen av genus i förhållande till första punkten och onödigt krångligt formulerad. Förvaltningsrätten föreslår följande språkliga korrigering: "håller Migrationsverket underrättad om sin adress om han eller hon inte bor på ett asylboende."

8 kap. 1 § bör ges ett förtydligande tillägg med exempel på vad grundläggande behov kan utgöra i sammanhanget, exempelvis genom tillägget "såsom mat, kläder, skor och basala hygienartiklar". Grundläggande behov återfinns som ett relativt väldefinierat juridiskt begrepp i 9 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Med ett förtydligande exempel kan det tydligare framgå att begreppen lagrummen emellan skiljer sig åt. Ett alternativ kan vara att använda ett annat begrepp.

Vad gäller bestämmelserna om förutsättningarna för omprövning respektive återkrav i 9 kap. 2 och 8 §§ bör det enligt förvaltningsrätten övervägas om ett uttryckligt beviskrav ska framgå av lagtexten. I motsvarande bestämmelser i annan lagstiftning finns det fortfarande tillämpningsproblem trots att de tillämpats under en lång tid. Högsta förvaltningsdomstolen har vad gäller återkrav i socialförsäkringsmål bland annat uttalat att det i ärenden om återbetalning av socialförsäkringsförmåner är Försäkringskassan som har bevisbördan (HFD 2011 ref. 81), och att kraven på myndighetens utredning till viss del beror på vilka omständigheter som föranleder återkravet (jfr HFD 2013 ref. 50 och HFD 2021 not 1). I övrigt saknas det vägledning och vilka beviskrav som ställs av domstolarna skiljer sig åt. En tydlig bevisregel skulle möjligen kunna motverka sådana tillämpningssvårigheter.

Vad gäller bestämmelsen i 9 kap. 12 § föreslår förvaltningsrätten ett förtydligande genom att bestämmelsen formuleras enligt följande:

12 § Migrationsverket får, i den utsträckning det är skäligt, besluta om kvittning genom avdrag på ersättning enligt denna lag om den ersättningsberättigade är återbetalningsskyldig enligt ett beslut som fattas med stöd av 8 §. Avdrag får även göras för upplupen ränta.

Genom att begreppet kvittning förs in i bestämmelsen framgår det tydligare att avdraget kommer den enskilde till godo genom att skulden minskar i

motsvarande mån. Ett annat alternativ kan vara att bestämmelsen föregås av rubriken "Kvittning". Jämför användningen av begreppet kvittning i 108 kap. 1 § respektive i rubrik före 108 kap. 22 § socialförsäkringsbalken.

Bestämmelsen i 10 kap. 12 § sista ledet behöver korrigeras språkligt enligt följande (kursiverade ord har bytt plats sinsemellan): "får inte obehörigen röja vad han eller hon *då har* fått veta om enskildas personliga förhållanden".

Övriga författningsförslag

Förvaltningsrätten noterar att den föreslagna lydelsen av 5 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97) saknar en hänvisning till 7 kap. 8 § mottagandelagen.

Forumfrågor

Beslut om boende på en bestämd plats

Enligt förslaget är det allmän förvaltningsdomstol som ska pröva överklaganden av Migrationsverkets beslut om boende på en bestämd plats (3 kap. 9 § mottagandelagen). Vid bedömningen ska beaktas bl.a. om det finns en risk för att den asylsökande avviker, enligt 1 kap. 15 § utlänningslagen. Förvaltningsrätten noterar att det är migrationsdomstolarna, och därmed Migrationsöverdomstolen som sista instans, som i dag prövar överklaganden av beslut som inbegriper en bedömning enligt 1 kap. 15 § utlänningslagen om det finns en risk för att den asylsökande avviker. Med den föreslagna ordningen kommer frågor om risk för avvikande att prövas av olika instansordningar. Förvaltningsrätten ifrågasätter om det är en lämplig ordning. Det bör övervägas om det i stället ska vara migrationsdomstolarna som prövar överklaganden av beslut om boende på en bestämd plats.

För det fall en migrationsdomstol i mottagandelagen anges som behörig domstol enligt ovan är det även nödvändigt att närmare överväga de ekonomiska och övriga konsekvenser som en sådan ordning får för de förvaltningsrätter som även är migrationsdomstol.

Undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd

Förvaltningsrätten tillstyrker den föreslagna ordningen att Migrationsverkets beslut i frågan om undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd endast ska kunna överklagas i frågan om förutsättningarna i 3 kap. 13 § respektive 7 kap. 8 § mottagandelagen är uppfyllda, men inte beslut som fattats med stöd av bestämmelserna i utlänningsförordningen. Förvaltningsrätten saknar dock en motivering till varför prövningen av ett överklagande av ett beslut som meddelats med stöd av 3 kap. 13 § alternativt 7 kap. 8 § mottagandelagen ska göras av en migrationsdomstol. Många asylsökande kan felaktigt komma att vara av uppfattningen att de har tillträde till arbetsmarknaden efter att asylprocessen pågått i sex månader även om Migrationsverket meddelat beslut. Även om eventuella mål är av enkel art kräver de inte obetydliga resurser för att registreras, beredas av målkansli och dömande avdelning, samt arkiv. En ordning där dessa måltyper hanteras av allmän förvaltningsdomstol i enlighet med mottagandelagens huvudregel är enligt förvaltningsrätten att föredra eftersom målen då sprids mellan fler

domstolar. Det krävs inte heller någon särskild kompetens inom migrationsrätt för att bedöma målen, till skillnad från exempelvis mål som rör en asylsökandes risk för att avvika enligt ovan. Den ordningen stämmer även bättre överens med utredningens observationer avseende migrationsdomstolarnas arbetsbelastning, inte minst om det i framtiden åter uppstår en situation med en kraftig ökning av antalet asylsökande.

Den hänvisning som föreslås införs i 14 kap. 3 § utlänningslagen (2005:716) kan utgå.


Konsekvenser för förvaltningsdomstolarna

Förvaltningsrätten konstaterar att det uttryckliga syftet med många av de föreslagna lagändringarna är att åstadkomma en noggrannare kontroll av asylsökande i landet, och de sökandes deltagande i asylprocessen. Flera av åtgärderna föreslås utmytna i beslut som den asylsökande har möjlighet, och också kan förväntas ha ett intresse av, att överklaga. Det kan förväntas att den ökade kontrollen kommer att resultera i fler beslut av Migrationsverket som den asylsökande också överklagar, med en ökning av antalet mål som följd. Förvaltningsrätten ifrågasätter därför utredningens slutsats att befintliga anslagsramar bedöms täcka den tillkommande ökningen av mål. Förvaltningsrätten betonar behovet av långsiktighet i anslagstilldelningen till de allmänna förvaltningsdomstolarna, och då i synnerhet de förvaltningsdomstolar som även är migrationsdomstolar.

Detta yttrande har beslutats av chefsrådmannen Petter Franke. I handläggningen har även rådmannen Jennifer Moore Peterson deltagit. Föredragande har varit specialistföredragandena Pelle Schager Stubelius och Christoffer Carlberg.



Petter Franke



/Pelle Schager Stubelius



/Christoffer Carlberg