

**Justitiedepartementet**

ju.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia till ju.L7@regeringskansliet.se

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

dnr Ju2025/02509

Inledning

Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen, har med anledning av remissen och utifrån de aspekter som domstolen har att beakta, följande synpunkter att lämna på de förslag som presenteras i promemorian.

Promemorian innehåller ett mycket omfattande material som rör mycket stora förändringar i den svenska utlänningslagstiftningen som redan före förslaget är komplex och som ändrats vid flera tillfällen under senare år. Parallellt med arbetet med promemorian har det dessutom pågått flera utredningar på området.

Mot denna bakgrund, och eftersom remisstiden är mycket kort, har förvaltningsrätten haft begränsade möjligheter att göra en fullständig genomlysning och analys av de föreslagna bestämmelserna och av konsekvenserna av förslaget.

Utifrån den korta svarstiden har förvaltningsrätten, efter en diskussion med de övriga migrationsdomstolarna, valt att i sitt remissyttrande fokusera på de förslag som rör asylprocedurförordningen (kap. 5 i promemorian), skyddsgrundsförordningen (kap. 6), mottagandedirektivet (kap. 11), ikraftträdande- och övergångsbestämmelser (kap. 17) och konsekvenser (kap. 18).

Promemorian föreslår stora förändringar i utlänningslagstiftningen, framför allt genom en ny systematik för ansökningar om internationellt skydd. Det innebär att ny praxis kommer att behöva bildas på området, något som ställer extra krav på vägledning i förarbetena. Mot denna bakgrund anser förvaltningsrätten att det finns ett generellt behov av att utveckla författningskommentaren ytterligare.

De förslag som lämnas i promemorian tangerar i flera avseenden förslag som under senare tid lämnats av andra utredningar på migrationsområdet. Det är därför viktigt att beredningen av förslagen samordnas med övriga förslag på området, framför allt de förslag som lämnats av Mottagandeutredningen, 2023 års förvarsutredning och Miniminivåutredningen.

Asylprocedurförordningen (kap. 5)

Systematiken i asylförfarandet (avsnitt 5.3.1)

Ett av de områden i promemorian som väcker flera frågor och som riskerar att vålla tillämpningssvårigheter är den föreslagna systematiken i asylförfarandet som i sin tur påverkar prövningsförfarandet i sin helhet.

Förvaltningsrätten konstaterar att det i promemorian är svårt att få en överblick över både hur prövningsförfarandet är tänkt att fungera i praktiken och vilka tänkbara konsekvenser de föreslagna ändringarna för med sig. Det är av stor vikt att en analys av konsekvenserna med avseende på systemet i dess helhet (internationellt skydd, uppehållstillstånd och olika former av avlägsnandebeslut) görs.

I promemorian framhålls att prövningsramen i asylförfarandet i EU-rätten är begränsad till frågan om internationellt skydd och att uppehållstillstånd i ett sådant ärende är en rättighet som följer av att flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande beviljas, vilket innebär att en ansökan om internationellt skydd inte längre ska betraktas som en ansökan om uppehållstillstånd (s. 284 och s. 287).

Även om det inte finns hinder för att behålla en bredare prövningsram bedöms detta i promemorian som ett mindre lämpligt alternativ eftersom det skulle innebära att frågor som omfattas av olika regelverk hanteras inom ramen för ett och samma förfarande, vilket i sin tur riskerar att leda till en onödigt komplicerad handläggning med risk för ineffektiva rättsprocesser och onödiga kostnader. Handläggningstiden bedöms avsevärt kunna förkortas om frågan begränsas till internationellt skydd, vilket i sin tur anses underlätta möjligheterna att uppfylla de snäva tidsramarna som föreskrivs i asylprocedurförordningen (s. 287).

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis i denna del att uppehållstillstånd till följd av beviljad status är en rättighet redan i dag enligt det nu gällande direktivet och att det som anförs i promemorian i den delen inte framstår som ett avgörande argument för en ny systematik för prövningen.

Vidare framstår det som tveksamt om handläggningstiden generellt skulle förlängas nämnvärt om också frågan om uppehållstillstånd skulle ingå i prövningen även fortsättningsvis. I detta sammanhang bör det noteras att det, beroende på vilka frågor som aktualiseras i ett enskilt ärende och hur dessa frågor hanteras, kan finnas en risk att den föreslagna systematiken med flera olika processer medför att den *totala* tiden tills det finns ett avlägsnandebeslut som kan verkställas blir längre än i dag.

Det främsta argumentet för det föreslagna nya förfarandet torde därtill vara en omständighet som inte noterats i promemorian, nämligen att asylprocedurförordningen kräver kortare överklagandefrister i vissa avseenden, vid t.ex. gräns- och påskyndat förfarande (s. 394 f.). Det skulle kunna medföra att olika frågor i samma ärende hade olika överklagandetider om uppehållstillstånd hanterades samtidigt som frågan om internationellt skydd, vilket utgör ett argument som talar för den föreslagna systematiken. Detta har som konstaterats ovan dock inte nämnts i promemorian.

Enligt gällande rätt är saken i migrationsdomstolen uppehållstillstånd även i de fall när internationellt skydd provas (jfr MIG 2007:31). Den föreslagna systematiken innebär att processramen för asylförfarandet begränsas till internationellt skydd och att frågan om uppehållstillstånd på annan grund

skiljs från den prövningen, vilket alltså innebär att en person skulle kunna vara föremål för parallella processer (jfr s. 1084).

Beroende på var Migrationsverket fattar dessa olika beslut kan de dessutom beroende på forumreglerna komma att hamna i olika domstolar med risk för flera praktiska och processuella konsekvenser alternativt ökade kostnader och resursanvändande genom att domstolarna behöver överlämna mål mellan sig för gemensam handläggning.

Det framstår emellertid som oklart om frågan om avvisning/utvisning/återvändande bör betraktas som ytterligare en sak eller hur beslut av nu nämnt slag annars förhåller sig till frågan om internationellt skydd respektive uppehållstillstånd. En ändring av det som gäller i dag kommer att få mycket stora konsekvenser för domstolarna vilket i sin tur måste föregås av en mycket noggrann konsekvensanalys.

Det finns flera exempel på frågor som uppstår med anledning av den föreslagna systematiken utifrån olika tänkbara situationer som inte sällan uppstår i domstolen i dagsläget. Det är exempelvis inte ovanligt att skyddsbehov anförs först i domstolen i ett mål som gäller uppehållstillstånd på andra grunder. Eftersom saken är uppehållstillstånd föranleder detta utifrån dagens systematik att målet återförvisas till Migrationsverket för ny handläggning (jfr MIG 2015:19).

Om den föreslagna systematiken innebär att internationellt skydd i stället är en sak och uppehållstillstånd en annan sak framstår det processuellt sett som att frågan om skyddsbehov som anförs först i domstolsprocessen snarare ska avvisas för att det inte ryms i prövningsramen. Frågan uppstår då hur detta skulle förhålla sig till ett avlägsnandebeslut som samtidigt är föremål för domstolens prövning och som domstolen måste hantera. Även om utlänningslagen utifrån 12 kap. utlänningslagen alltid har rätt att få skyddsskäl prövade, utgör ju en ansökan om skydd i dagsläget hinder mot att fatta eller fastställa beslut om avlägsnande. Det framstår som oklart om avsikten är att en domstol i den nya ordningen ska kunna fastställa ett avlägsnandebeslut utan att skyddsskäl blivit prövade.

Ett sätt att hantera situationen skulle kunna vara att domstolen fastställer avlägsnandebeslutet om överklagandet gällande uppehållstillstånd avslås, men samtidigt förordnar att det inte får verkställas innan frågan om internationellt skydd är avgjord. En sådan ordning kräver dock överväganden kring behov av författningsstöd. Situationen är som ovan konstaterats inte ovanlig och måste kunna hanteras när den uppstår.

Det är inte heller ovanligt att en situation omvänd den ovan beskrivna uppstår i domstolen, nämligen att en person som fått en prövning avseende skyddsbehov och som meddelats beslut om avlägsnande anför omständigheter kopplade till exempelvis 5 kap. 6 § utlänningslagen, artikel 8 i Europakonventionen, uppehållsrätt enligt rörlighetsdirektivet eller härledd uppehållsrätt enligt artikel 20 i EUF-fördraget först sedan målet anhängiggjorts i domstol. Frågan är hur dessa situationer ska hanteras inom ramen för den föreslagna systematiken om domstolen bedömer att överklagandet avseende internationellt skydd ska avslås men samtidigt behöver göra en bedömning av om ett avlägsnande strider mot t.ex. artikel 8 i Europakonventionen.

I promemorian påpekas visserligen att den enskildes personliga omständigheter, så som exempelvis enligt artikel 8 i Europakonventionen och artikel 20 i EUF-fördraget, även fortsättningsvis måste beaktas vid

prövningen av ett återvändandebeslut (s. 1084). Samtidigt framgår det av artikel 37 i asylprocedurförordningen att ett beslut om återvändande ska utfärdas om en ansökan om internationellt skydd nekas. Det saknas i promemorian en analys av hur detta förhåller sig till varandra och hur det bör hanteras i praktiken.

Om frågan om uppehållstillstånd faller utanför prövningsramen och denna fråga inte heller har prövats av Migrationsverket blir vidare den rimliga följden att migrationsdomstolen kommer att avvisa yrkandet. Detta får i sin tur konsekvensen att utlänningsbeslutet efter ett eventuellt avslag på överklagandet av avlägsnandebeslutet, som sedan får laga kraft, endast kan få frågan om verkställighetshinder enligt 12 kap. utlänningslagen prövad (5 kap. 18 § sjätte stycket utlänningslagen).

I promemorian berörs inte problematiken kring att ett avslag på en ansökan om internationellt skydd förenas med ett beslut om avlägsnande, vilket om det får laga kraft innebär att utlänningsbeslutet vid ansökan om uppehållstillstånd är hänvisad till den mycket begränsade prövningen enligt 12 kap. utlänningslagen under tiden som avlägsnandebeslutet är gällande. Vad som ovan redogjorts för är exempel på frågor som måste hanteras av domstolen.

I promemorian saknas en analys av hur omständigheter av detta slag förhåller sig till ett sådant återvändandebeslut som enligt artikel 37 i asylprocedurförordningen ska fattas i samband med att internationellt skydd nekas och som domstolen har att ta ställning till i samband med överklagande av Migrationsverkets beslut att neka internationellt skydd.

Det ska i sammanhanget särskilt beaktas att ett återvändandebeslut enligt förordningen blir verkställbart efter att domstolen avslagit ett överklagande och att utrymmet för Migrationsöverdomstolen att besluta om inhibition i ett sådant fall begränsar sig till situationen då det åberopas att ett återvändande strider mot principen om non-refoulement.

Det bör i detta sammanhang också noteras att det förhållandet att ett återvändandebeslut blir verkställbart efter att domstolen avslagit ett överklagande innebär att det uppstår ett glapp under en period till dess att utlänningsbeslutet kan komma i åtnjutande av reglerna i 12 kap. 18 § utlänningslagen vilket så som de i dag är utformade kräver att avlägsnandebeslutet vunnit laga kraft. Det saknas en analys av detta.

En ytterligare följd av den föreslagna systematiken är att en person som får avslag på ansökan om internationellt skydd och som är föremål för ett återvändandebeslut omfattas av förfarandereglerna i förordningen vilket bl.a. innebär att ett återvändandebeslut blir verkställbart efter att ett överklagande avslagits av domstol. Detta medan en person som fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd på annan grund, exempelvis en förlängningsansökan på grund av studier, och som meddelats ett av- eller utvisningsbeslut omfattas av de nationella reglerna för förfarandet och således kommer att ha rätt att stanna kvar i landet tills beslutet vunnit laga kraft. De personer som omfattas av de nationella förfarandereglerna hamnar alltså i ett mer förmånligt läge i detta avseende än de som sökt internationellt skydd och som omfattas av förordningens förfaranderegler. Förutom att skapa en obalans på det sätt som nu beskrivits kan ett sådant system också medföra tillämpningssvårigheter av olika slag.

Ytterligare ett exempel på en situation som kan uppstå till följd av de parallella spåren är att en person som är föremål för återkallande av internationellt skydd och uppehållstillstånd kommer att omfattas av såväl

förordningens förfaranderegler som nationella förfaranderegler, eftersom det föreslås i promemorian att det i sådant fall ska beslutas om av- eller utvisning enligt utlänningslagen. Enligt förordningens förfaranderegler (jfr artikel 68.7 asylprocedurförordningen) kommer personen inte att ha rätt att stanna efter att domstolen avslagit ett överklagande men samtidigt ha rätt att stanna enligt de nationella förfarandereglerna som innebär en rätt att stanna tills avlägsnandebeslutet fått laga kraft. Det framstår som oklart vad som ska gälla i en sådan situation och frågan behöver analyseras närmare.

Sammantaget leder förslaget i promemorian i denna del till omfattande och svåröverskådliga konsekvenser. I promemorian saknas tillräckligt väl underbyggda resonemang och argument för införandet av den nya systematiken. Dessutom saknas en konsekvensanalys som tar sikte på de samlade effekterna av förslaget utifrån såväl förordningens förfaranderegler som nationella sådana liksom utifrån förhållandet mellan internationellt skydd, uppehållstillstånd och olika former av avlägsnandebeslut. Vid en sådan konsekvensanalys behövs en grundlig analys av hur situationer som de som nämnts ovan som exempel bör hanteras.

Sökandens skyldigheter och kommunikation med sökanden (avsnitt 5.3.5)

I promemorian föreslås en ny specialbestämmelse om kommunikation utifrån artikel 9.3 i förordningen, som endast blir aktuell vid ansökningar om internationellt skydd. Förvaltningsrätten tolkar detta som att detta endast avser handläggningen i första instans och inte i överklagandeförfarandet. Detta står dock inte helt klart av förslaget. Det finns därför ett behov av ett klagörande tillägg i motiven.

Metod för åldersbedömning (avsnitt 5.3.8)

I promemorian föreslås sekretessbrytande bestämmelser i syfte att en multidisciplinär åldersbedömning ska kunna göras. Förvaltningsrätten bedömer att förslaget inte är tillräckligt för att uppnå den multidisciplinära bedömning som avses i artikel 25 i förordningen. Det krävs att en annan organisation än den som finns i dag tas fram för att göra en sådan bedömning som redogörs för i promemorian (s. 322).

Gränsförfarandet (avsnitt 5.3.17)

Förvaltningsrätten noterar att det i avsnittet inte finns någon egentlig samlad beskrivning eller genomgång av vad gränsförfarandet innebär. Mot bakgrund av att ett sådant förfarande är nytt i ett svenskt sammanhang vore en sådan genomgång lämplig.

I promemorian föreslås vidare vissa tidsfrister för handläggningen hos Migrationsverket och hos migrationsdomstolarna i syfte att uppnå den tidsfrist på tolv veckor som stadgas i förordningen. I fördelningen av fristen mellan Migrationsverket och migrationsdomstolen utnyttjas dock inte hela tolvveckorsfristen. I motiveringen till detta anför bland annat att en marginal för en eventuell återförvisning bör finnas. Förvaltningsrätten konstaterar dock att om ett mål återförvisas torde inte längre ärendet hanteras i gränsförfarandet, varför det inte finns behov av någon tid för att hantera en eventuell återförvisning. Hela tolvveckorsfristen bör därför fördelas mellan instanserna och migrationsdomstolens frist därmed i stället vara 4 veckor.

Handläggningstid hos migrationsdomstolarna (avsnitt 5.3.24)

Förvaltningsrätten konstaterar att slutsatserna i promemorian rörande de tidsfrister man anser ska införas är väl avvägda i förhållande till den nuvarande situationen på migrationsdomstolarna. Samtidigt kan konstateras att det finns andra förslag med innebörden att de sökandes tillgång till offentligt biträde under handläggningen hos Migrationsverket begränsas kraftigt. Detta kommer rimligen att medföra längre handläggningstider hos migrationsdomstolarna. Av olika anledningar kan dessutom antalet sökande av internationellt skydd i landet snabbt öka vilket kan innebära ett ökat antal mål i domstolarna. Det behov av en lagändring som då uppstår för att möta ett ökat antal mål är svår att snabbt tillgodose. Ett längre resonemang kring detta saknas i promemorian.

Skyddsgrundsförordningen (kap. 6)

Flyktingar (avsnitt 6.3.3)

I och med förordningen upphävs nuvarande 4 kap. 1 § utlänningslagen. Förvaltningsrätten konstaterar att flyktingbegreppet i utlänningslagen är vidare än enligt förordningen eftersom även förföljelse på grund av kön och sexuell läggning explicit anges som flyktinggrunder i utlänningslagen. Denna förändring redogörs inte för i promemorian. Kön och sexuell läggning kommer i stället att falla inom flyktinggrunden särskild samhällsgrupp. En redogörelse för den praxis från EU-domstolen som rör denna grund saknas i promemorian.

Förvaltningsrätten noterar också att förordningen även innebär förändringar kring uteslutande av flyktingar. Alla bestämmelser på detta område i skyddsgrundsdirektivet har inte tidigare implementerats i utlänningslagen. En redogörelse och resonemang kring detta saknas i promemorian.

Subsidiärt skyddsbehövande (avsnitt 6.3.4)

EU-domstolen har i sitt avgörande den 20 november 2025, C-195/25, bland annat uttalat att skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet ska tolkas på så sätt att de utgör ett hinder för att en medlemsstat avvisar en ansökan om internationellt skydd i form av status som subsidiärt skyddsbehövande enbart av det skälet att sökanden har beviljats tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet. Resonemang kring avgörandet i förhållande till skyddsgrundsförordningen saknas i promemorian. 21 kap. 5 § utlänningslagen bör justeras i förhållande till avgörandet och även inkludera subsidiärt skyddsbehövande.

Uppehållstillstånd för familjemedlemmar (familjesammanhållning) (avsnitt 6.3.6)

I författningsförslaget rörande 7 kap. 1 a § tredje stycket utlänningslagen, som rör uteslutande av familjemedlemmar, har i promemorian valts lydelsen ”skulle kunna uteslutas”. Lydelsen i bestämmelsen i artikel 23.3 i förordningen är dock ”skulle vara utesluten”. Någon förklaring till varför en annan lydelse valts finns inte i promemorian. Förvaltningsrätten bedömer att lydelsen i förordningen är tydligare och att det saknas skäl att inte införa denna. Den föreslagna bestämmelsen bör därför ändras till att vara samma lydelse som i förordningen.

Mottagandedirektivet (kap. 11)

Terminologin i den svenska utlänningsrätten (11.4.1)

I promemorian konstateras att det inte faller inom ramen för uppdraget att göra någon generell översyn eller ändring av terminologin i den föreslagna mottagandelagen och mottagandeförordningen. Förvaltningsrätten vill lyfta fram att det finns ett behov av en sådan översyn av terminologin i den föreslagna mottagandelagen och mottagandeförordningen och även i Förvarsutredningens förslag för att de förslagen ska överensstämma med terminologin i asylprocedurförordningen och övriga rättsakter inom migrations- och asylpakten. Detta är av stor vikt för att undvika onödig begreppsförvirring.

I promemorian föreslås vissa följdändringar i lag (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. och förordning (2008:347) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. till följd av att nya EU-rättsliga begrepp ska användas i svensk rätt (se författningsförslag 1.12 och 1.26). Förvaltningsrätten anser att det utöver detta även finns ett behov av att se över namnet på lagen och förordningen utifrån att begreppet asylsökande nu utmönstras.

Mottagandelagens förslag när det gäller avvikanderisk behöver kompletteras (11.4.7)

Förvaltningsrätten har inga invändningar mot att komplettera de nationella kriterierna för avvikanderisk så att kopplingen till rättsakterna i migrations- och asylpakten blir tydlig och att detta sker genom att utlänningslagens bestämmelse om avvikanderisk kompletteras (1 kap. 15 § utlänningslagen).

Den föreslagna nya bestämmelsen i 1 kap. 15 § andra stycket utlänningslagen innebär att det vid bedömningen av om det finns en avvikanderisk för en person som har ansökt om internationellt skydd även får tas hänsyn till vissa omständigheter enligt asyl- och migrationshanteringsförordningen och asylprocedurförordningen. Vad gäller själva asylförfarandet föreslås utifrån skälen i direktivet (skäl 24 i det nya omarbetade mottagandedirektivet) att hänsyn får tas till om ansökan avvisats enligt asylprocedurförordningen eller avslagits som uppenbar ogrundad. Detta innebär en möjlighet att beakta fler omständigheter kopplade till själva asylförfarandet än vad som gäller vid bedömningen av avvikanderisk enligt utlänningslagen i dag.

I promemorian anges att bestämmelsen i 1 kap. 15 § utlänningslagen kompletteras med omständigheter som särskilt ska beaktas vid beslut om boendeskyldighet eller rörelsebegränsning (avsnitt 11.4.8).

Förvaltningsrätten anser att skälen till utvidgningen av 1 kap. 15 § utlänningslagen och de rättsliga följderna av detta inte har motiverats i tillräcklig utsträckning i promemorian och anser att det bör tydliggöras ytterligare. Det gäller bland annat samspelet med bestämmelser om beslut om boendeskyldighet och rörelsebegränsning i föreslagna 3 kap. 9 § mottagandelagen.

Bestämmelserna om förvar i utlänningslagen är i dag kopplade till avvikanderisk. Som förvaltningsrätten uppfattar Förvarsutredningens föreslagna 10 kap. 3 § utlänningslagen så finns emellertid inget krav på avvikanderisk för att hålla asylsökande i förvar, även om avvikanderisken möjligen är underförstådd i flera av punkterna (se Förvaltningsrätten i Göteborgs remissyttrande över betänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar [SOU 2025:16], dnr Ju2025/00400).

Det är av stor vikt att beredningen av förslaget i denna del samordnas med beredningen av förslagen från Förvarsutredningen och Mottagandeutredningen för att undvika onödig begreppsförvirring kring begreppet avvikanterisk och de rättsliga följderna av detta.

Materiella mottagningsvillkor samt hälso- och sjukvård (11.4.15)

Promemorian bedömer att Mottagandeutredningens förslag om bistånd uppfyller den nivå som det nya omarbetade mottagandedirektivet kräver och bör införas.

Förvaltningsrätten har ingen invändning mot denna bedömning men vill i sammanhanget lyfta fram att det redan i dag krävs att det finns en koppling mellan nivån på den ekonomiska ersättningen för mat och kläder till sökande av internationellt skydd och nationella normer för att säkerställa en rimlig levnadsstandard för egna medborgare (se artikel 17.5 och skäl 24 i ingressen i det omarbetade mottagandedirektivet 2013/33/EU).

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser (kap. 17)

Asylprocedurförordningen och Skyddsgrundsförordningen (avsnitt 17.1–2)

Förvaltningsrätten konstaterar att de olika förordningarna föreslås träda i kraft vid olika tillfällen och ha delvis olika övergångsbestämmelser. För att undvika oklarhet finns ett behov av förtydligande i författningskommentaren att skyddsgrundsförordningen gäller utan övergångsbestämmelser och att det är artiklarna där som ska tillämpas i alla ärenden från och med den 12 juni 2026, även i överklagade ärenden.

I punkt 2 i övergångsbestämmelserna till utlänningslagen konstateras bland annat att äldre bestämmelser gäller för förfaranden för prövningen av återkallande av internationellt skydd om prövningen inleddes före den 12 juni 2026 (jfr artikel 79.3 i asylprocedurförordningen). Förvaltningsrätten konstaterar att det kan uppfattas som oklart vad som avses med att ”prövningen inleddes”, om detta avser tidpunkten då frågan om återkallelse väcktes hos Migrationsverket, tidpunkten då ett sådant ärende registrerades eller tidpunkten då den person som är föremål för en eventuell återkallelse informerades om att ett ärende registrerats. Eftersom begreppet kan väcka tolkningsproblem bör det utvecklas i förarbetena hur begreppet ska tolkas.

Det nya omarbetade mottagandedirektivet - Mottagandeutredningen (avsnitt 17.6.1)

Så som promemorian konstaterar ska det nya omarbetade mottagandedirektivet vara genomfört i svensk rätt senast den 12 juni 2026. Den föreslagna ikraftträdandebestämmelsen för ändringar i den ännu inte ikraftträdde mottagandelagen, den 1 oktober 2026, innebär dock att direktivet i dessa delar inte införlivas i rätt tid och att Sverige skulle kunna kritiseras för bristande genomförande av EU-rätten.

Som skäl för förslaget anger promemorian att eftersom flera statliga utredningar inom migrationsområdet har pågått samtidigt och resultaten av dessa ska samordnas bedömde Justitiedepartementet under Mottagandeutredningens arbete att proposition kan lämnas tidigast våren 2026 och att denna bedömning kvarstår.

Det är förvisso rimligt att de föreslagna ändringarna i den ännu inte ikraftträdde mottagandelagen och mottagandeförordningen träder i kraft i samband med att lagen och förordningen träder i kraft. Ikraftträdande-

bestämmelsen medför dock att det uppstår ett glapp när den nuvarande lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) fortsätter att gälla under en tid utan att den lagen anpassas till det nya unionsrättsliga regelverket som ska tillämpas från den 12 juni 2026.

Promemorian föreslår en mycket begränsad anpassning av LMA genom en ny utformning av 1 c § LMA som ska träda i kraft den 12 juni 2026 (författningsförslaget 1.7). Eftersom bland annat begreppet asylsökande nu utmönstras framgår av den föreslagna utformningen av bestämmelsen att det som föreskrivs om utlänningar i 1 § första stycket 1 LMA (asylsökande) också gäller för utlänningar som ansökt om internationellt skydd. Den föreslagna ändringen i LMA framstår som nödvändig för att den lagen ska kunna tillämpas mot bakgrund av de ändringar som nu föreslås av utlänningslagen. Förvaltningsrätten anser emellertid inte att det är tillfredsställande att LMA under en period kommer att innehålla äldre begrepp som i övrigt utmönstrats från svensk rätt.

Det framstår vidare som ineffektivt och onödigt komplicerat att inte hantera alla de lagändringar som krävs i nationell rätt utifrån migrations- och asylpakten i ett sammanhang. Så som promemorian påpekar kommer det att krävas omfattande utbildningsinsatser under 2026 för att domstolarna ska kunna tillämpa den nya EU-rätten korrekt. De utbildningsinsatser som kommer att genomföras på migrationsdomstolarna under våren 2026 kommer att försvåras av att det fortfarande finns en osäkerhet om genomförandet av centrala delar av det nya omarbetade mottagandedirektivet i svensk rätt.

Mot denna bakgrund avstyrker förvaltningsrätten den föreslagna ikraftträdandebestämmelsen för ändringar i den ännu inte ikraftträdde mottagandelagen. Den reform som rör mottagande bör enligt förvaltningsrätten i stället hanteras samtidigt som övriga förändringar som omfattas av migrations- och asylpakten och ges samma ikraftträdande, dvs. den 12 juni 2026.

Konsekvenser för domstolarna (avsnitt 18.5.3)

Migrationsdomstolarna

Som konstaterats i promemorian innebär förslaget en rad förändringar som medför omfattande konsekvenser för migrationsdomstolarna. Några av de konsekvenser som identifierats är en ökad måltillströmning, bland annat till följd av en förväntad ökning av antalet jourmål och parallella processer, samt omfattande utbildningsinsatser för att kunna tillämpa den nya EU-rätten. Mot bakgrund av de föreslagna förändringarnas komplexitet och den korta remisstiden är det svårt att göra en fullständig analys av samtliga de konsekvenser förslaget får. Det är också svårt att uppskatta förslagets konsekvenser för migrationsdomstolarna utifrån det intensiva reformarbetet på migrationsområdet.

EU:s migrations- och asylpakt innebär att den nationella migrations- och asylrätten i grunden kommer att väsentligt förändras. Detta är, så som även Domstolsverket har påtalat, en mycket omfattande och under en övergångsperiod kostnadsdrivande och mycket betungande reform att hantera för migrationsdomstolarna (se Domstolsverkets remissyttrande över slutbetänkandet Ändring av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar [SOU 2025:99]).

Trots de omfattande konsekvenser som migrations- och asylpakten förväntas få för migrationsdomstolarna är de kostnader som enligt promemorian kan komma att uppstå för domstolsväsendet med anledning av förslaget dock mycket låga och i det närmaste marginella utslaget på respektive migrationsdomstol. Detta särskilt med beaktande av att de för domstolarna beräknade kostnadsökningarna bland annat ska täcka kostnader för personalförstärkningar. Förvaltningsrätten bedömer, mot bakgrund av den ökning av antalet mål, eventuella parallella processer och då till stor del mål med korta tidsfrister samt övriga konsekvenser av förslaget, att dessa kostnader kommer att bli avsevärt högre.

Utifrån forumreglerna, beslutsfattarnas geografiska placering och den ojämna fördelning av mål mellan domstolarna detta kan medföra bör det också extra poängteras att domstolarna har behov av att i god tid få besked om var olika ärenden handläggs hos Migrationsverket och eventuella förändringar i detta.

I promemorian anges att antalet förvarsbeslut och därmed förvarsmål väntas stiga till följd av promemorians förslag, bland annat genom utvidgade möjligheter till förvar i ärenden enligt asyl- och migrationshanteringsförordningen. Förvaltningsrätten saknar dock en analys av konsekvenserna för migrationsdomstolarna vad gäller antalet förvarsbeslut och därmed förvarsmål till följd av att fler omständigheter än i dag kan beaktas vid bedömningen av avvikanerisk för asylsökande utifrån asylprocedurförordningen.

Övriga förvaltningsdomstolar

Fler personer än i dag kommer ha rätt till bistånd enligt mottagandelagen än vad som gäller enligt LMA i dag. Promemorians förslag innebär, tillsammans med Mottagandeutredningens förslag, även att fler beslut som rör inskränkningar av mottagningsvillkor enligt mottagandelagen kommer att vara överklagbara jämfört med vad som gäller enligt LMA i dag. I de flesta fall överklagas dessa beslut till allmän förvaltningsdomstol.

Förslagen kan antas leda till en ökning av antalet mål hos förvaltningsdomstolarna till följd av att Migrationsverket kan komma att fatta fler beslut om avslag och nedsättning av bistånd och andra förmåner. Förvaltningsrätten vill understryka att det även avseende dessa mål är viktigt för domstolarna med tidig information om Migrationsverkets beslutslokalisering. Det är särskilt angeläget när mottagningssystemet nu reformeras och större mottagnings- och återvändandecenter etableras på ett fåtal orter i landet (jfr Migrationsverket, Redovisning av uppdraget att förbereda för ett reformerat mottagningssystem [Ju2024/00608]).

Förvaltningsrätten bedömer vidare att det finns en uppenbar risk att det under en övergångsperiod kommer att skapas fördröjningar i andra måltyper och ökade balanser hos de förvaltningsrätter som också fungerar som migrationsdomstolar när dessa domstolar behöver hantera mål både enligt den nuvarande utlänningslagstiftningen och enligt de nya EU-förordningarna. De ekonomiska förutsättningarna för dessa domstolar bör därför vara en prioriterad fråga.

Förvaltningsrätten vill slutligen betona 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 Dick Hjort, chefsrådmannen Erika Odung, rådmannen Kristina Aurell, rådmannen Jennifer Moore Petersson och rådmannen Jonas Säfwenberg.

Föredragande har varit förvaltningsrättsfiskalen Louise Falk Gustafsson, rättslige experten Anders Bengtsson och specialistföredraganden Louise Welinder.



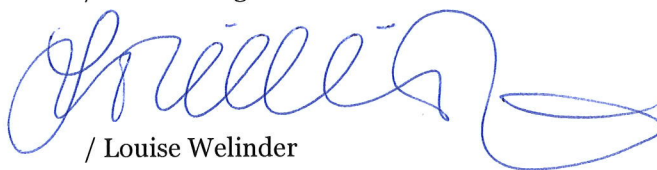
Dick Hjort



/Louise Falk Gustafsson



/Anders Bengtsson



/ Louise Welinder