



Justitiedepartementet

Remissvar över promemorian Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlännningar vid tillfälliga verkställighetshinder (Ds 2024:23)

Ju2024/02262

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) yttrar sig över promemorian **Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlännningar vid tillfälliga verkställighetshinder (Ds 2024:23)**. Yttrandet sker inom ramen för institutets uppgift att främja säkerhetsställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i våra grundlagar och för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Institutet har även en särskild roll som oberoende nationell mekanism enligt artikel 33.2 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (funktionsrättskonventionen).

Sammanfattning

Promemorians förslag innebär en generell inskränkning i de aktuella målgruppernas¹ mänskliga rättigheter, varför det är av största vikt att dessa motiveras av ett tydligt och legitimt ändamål och föregås av en proportionalitetsbedömning. Institutet framhåller flera risker med promemorians förslag.

Institutet:

- **saknar** en analys av de sammantagna och långvariga negativa effekterna av förslagens påverkan på de aktuella målgruppernas ekonomiska och

¹ Brottsutvisade, säkerhetsärenden, uteslutandeärenden, vägransärenden och ordnings- och säkerhetsstörningsärenden.

sociala rättigheter samt rörelsefrihet. Denna analys blir särskilt viktig vid bedömningen av särskilda skäl för att beviljas tillfälligt uppehållstillstånd i stället för fortsatt inhibition av verkställighet.

- **avstyrker** förslaget att i utlänningsärenden där det bedömts finnas särskilda omständigheter i övrigt hänförliga till utlännings levnadssätt, ska meddelas beslut om inhibition av verkställighet i stället för att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vid tillfälliga verkställighetshinder. Institutet bedömer att regleringen **riskerar att tillämpas godtyckligt** och medföra förutsebarhetsproblem för den enskilde. Vissa av de omständigheter som föreslagits som exempel på ”särskilda omständigheter” bedöms även vara olämpliga. Därutöver kan regleringen innebära en oproportionerlig bestraffning.
- **anser** att promemorian **brister** i sin analys av förslagets konsekvenser för barn och deras mänskliga rättigheter och **understryker** att barnets bästa i första hand ska beaktas vid bedömningen av om det föreligger särskilda skäl att i vissa fall bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.
- **avstyrker** förslaget om att bestämmelserna om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning även ska gälla för barn då det saknas en tillräcklig barnkonsekvensanalys.
- **tillstyrker**, för det fall förslaget går igenom, att bestämmelserna om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning ska vara fakultativa och föregås av individuella prövningar i varje enskilt fall där proportionalitetsprincipen och, om aktuellt, barnets bästa ska beaktas.
- **hänvisar** till vad institutet anfört i sitt remissvar över slutbetänkandet Mottagandelagen (SOU 2024:68) beträffande dagersättning.
- **hänvisar** till vad institutet anfört i sitt remissvar över delbetänkandet En ny ordning för asylsökandes boende (SOU 2022:63) angående att förhållandena på Migrationsverkets boenden riskerar att negativt påverka målgruppens levnadsvillkor i stor utsträckning.
- **avstyrker** förslaget om att Migrationsverkets beslut om tilldelning av boendeplats inte ska få överklagas eftersom det inskränker individens rätt att få prövat om boendeplatsen uppfyller kravet om skälig levnadsstandard.

- **ifrågasätter** lämpligheten i att föreslå nya bestämmelser när det pågår många parallella processer inom migrations- och straffrättsliga området som får bäring på analysen av de samlade konsekvenserna av förslagen i promemorian.
- **avstår** från att yttra sig i övrigt.

Institutets synpunkter på utredningens förslag och bedömningar

Avsnitt 5.4.3 - Verkställighetsförberedande åtgärder utifrån det tillfälliga verkställighetshindrets art

Institutet **saknar** en analys av de sammantagna och långvariga negativa effekterna av förslagets påverkan på de aktuella målgruppernas ekonomiska och sociala rättigheter samt rörelsefrihet². Denna analys blir särskilt viktig vid bedömningen av särskilda skäl för att beviljas tillfälligt uppehållstillstånd i stället för fortsatt inhibition av verkställighet.

Utlänningar vars utvisningsbeslut inte kan verkställas av olika skäl och vars verkställighet promemorian föreslår ska inhiberas, kan antas bli kvar i Sverige under många år. Det handlar ofta om att personerna inte kan utvisas eller avvisas till sitt hemland på grund av principen om non-refoulment. I dessa fall medger även promemorian att några verkställighetsförberedande åtgärder i princip inte kan genomföras. Det kan röra sig om ärenden där det finns skyddsskäl gentemot hemstaten och inte enskilda personer och aktörer i staten. För brottsutvisade kan det röra sig om att en verkställighet av utvisningen skulle innebära risk för behandling i strid med förbudet mot tortyr i artikel 3 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Det skulle exempelvis kunna vara situationer där hemlandets regler tillåter dubbelbestraffning av brott som personen gjort sig skyldig till i Sverige och där påföljden exempelvis skulle

² Se bland annat artikel 13 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna.

innebära dödsstraff. Även statslösa personer är en grupp vars utvisningsbeslut är mycket svåra att verkställa, inte minst beträffande de statslösa palestinier som ska utvisas till Gaza. Med hänsyn till rådande säkerhetsläge och den humanitära situationen i Gaza kan det antas att statslösa palestiniernas utvisningsbeslut inte kommer kunna verkställas under lång tid framöver.

Förslaget om att dessa utlänningar, i stället för att beviljas tillfälligt uppehållstillstånd under tiden verkställighetshindret består, nu ska få sin verkställighet inhiberad under potentiellt lång tid, medför långtgående effekter på målgruppernas rättigheter genom att de exempelvis inte tillåts bo var de vill, röra sig fritt, ha tillgång till ett privatliv, arbeta och försörja sig själva.

Rättighetsförlusten riskerar i dessa fall att bli oproportionerlig. Institutet **saknar** en analys av de sammantagna effekterna av förslaget i denna del och hänvisar till sitt remissvar till delbetänkandet Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud (SOU 2024:10), avsnitt 5.³ I de fall dessa personer förblir fast i ”limbo” under flera års tid blir bedömningen av särskilda skäl⁴ som ska göras vid prövningen av om det är motiverat att i stället för inhibition av verkställighet bevilja en utlänning ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, särskilt viktig. Institutet **betonar** att det vid den bedömningen särskilt ska beaktas utlänningens långvariga rättighetsförlust.

Avsnitt 5.5.3 – Andra utlänningar som bör omfattas av den ordning som ska föreslås

Institutet **avstyrker** förslaget att utlänningar där det bedömts finnas särskilda omständigheter i övrigt hänförliga till utlänningens levnadssätt ska kunna meddelas beslut om inhibition av verkställighet i stället för att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vid tillfälliga verkställighetshinder. Institutet **bedömer** att regleringen riskerar att tillämpas godtyckligt och medföra förutsebarhetsproblem för den enskilde. Vissa av de omständigheter som föreslagits som exempel på ”särskilda omständigheter” bedöms även vara

³ Dnr 3.2.1-99-2024, s. 5.

⁴ Se Ds 2024:23, avsnitt 5.5.5.

olämpliga. Därutöver kan regleringen innebära en oproportionerlig bestraffning. I det fortsatta kommer denna målgrupp att benämnas ”vandelsgruppen”.

Beträffande vad som ska betraktas som ”särskilda omständigheter i övrigt hänförliga till utlänningens levnadssätt” hänvisar promemorian bland annat till sådana omständigheter som nämns i direktivet till utredningen om skärpta krav på hederligt levnadssätt och ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd.⁵ I det direktivet anges att det kan handla om bristande regelefterlevnad, exempelvis bidragsfusk eller annat missbruk av välfärdssystemet. Det kan också handla om skulder till det allmänna och till enskilda. Vidare kan det handla om association eller annat närmare samröre med eller deltagande i kriminella nätverk eller klaner eller våldsbejakande eller extremistiska organisationer eller miljöer som hotar grundläggande svenska värderingar. Härutöver kan det handla om oärlig försörjning eller missbruk (substansberoende). I direktivet anges att exemplifieringen inte är uttömmande. Vidare anges däri att det bör analyseras om det är möjligt och lämpligt att också inkludera yttranden som allvarligt hotar grundläggande svenska demokratiska värden, är systemhotande eller som kan hota den offentliga förvaltningens legitimitet. Den utredningen är inte presenterad ännu och det går inte att spekulera kring hur utredningens förslag kommer att se ut och om förslagen kommer att gå igenom.

Institutet ser stora **risker** för en godtycklig tillämpning av bestämmelsen om ”särskilda omständigheter i övrigt hänförliga till utlänningens levnadssätt” när det inte är klart vilka omständigheter detta skulle kunna vara. Detta leder till förutsebarhetsproblem för den enskilde. Därutöver är institutet **kritiska** till att personer i ekonomisk utsatthet och personer som befinner sig i missbruk – vilket klassas som en diagnos⁶ – ska kunna falla inom vandelsgruppen. Detsamma gäller ”yttranden som allvarligt hotar grundläggande svenska demokratiska värden, är systemhotande eller som kan hota den offentliga förvaltningens legitimitet” samt ”association eller annat närmare samröre med eller deltagande i kriminella nätverk eller klaner eller våldsbejakande eller extremistiska

⁵ Dir. 2023:158.

⁶ Se bland annat Socialstyrelsen, Nationella riktlinjer för vård och stöd vid missbruk och beroende, 2019, s. 16.

organisationer eller miljöer som hotar grundläggande svenska värderingar”. Vad som skulle kunna utgöra sådana yttranden och samrören är oklart, vilket återigen medför förutsägbarhetsproblem för den enskilde. Vidare **betonar** institutet att den föreslagna ordningen riskerar att utgöra en oproportionerlig bestraffning beträffande de utlänningar som dömts för mindre allvarlig brottslighet som exempelvis bidragsfusk eller missbruk av välfärdssystemet, sett till att en inhibition av verkställigheten får långtgående konsekvenser i målgruppens ekonomiska och sociala rättigheter samt i rörelsefriheten. Mot denna bakgrund **avstyrks** förslaget.

Avsnitt 5.5.5 – Särskilda skäl att i vissa fall bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) är svensk lag och artikel 3.1 är direkt tillämplig⁷, vilket i praktiken betyder att en prövning av barnets bästa ska göras vid alla åtgärder som rör barn och i varje enskilt fall. Av promemorian framgår att barnets bästa ska alltid ska beaktas, utredas och redovisas. Institutet **understryker** att barnets bästa i första hand ska beaktas vid bedömningen av om det föreligger särskilda skäl att i vissa fall bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Institutet anser att promemorian **brister** i sin analys av förslagets konsekvenser för barn och deras mänskliga rättigheter. Promemorian innehåller inte i tillräcklig utsträckning en analys av hur det påverkar barn att deras förälder får verkställigheten inhiherad i stället för att beviljas ett tillfälligt uppehållstillstånd och vilka effekter det får för barnets ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt vilka konsekvenser en begränsad rörelsefrihet får för barnet och dess mänskliga rättigheter.

⁷ NJA 2020 s. 761.

Avsnitt 6.4 – Fakultativa bestämmelser om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning bör införas

För det fall förslagen om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning går igenom, **tillstyrker** institutet att bestämmelserna ska vara fakultativa och föregås av prövningar i varje enskilt fall där proportionalitetsprincipen och, om aktuellt, barnets bästa ska beaktas.

Avsnitt 6.5.6 – Barn och barnets bästa

Institutet **avstyrker** förslaget om att barn som meddelas ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder ska kunna åläggas anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning.

I promemorian anges att de flesta utläningar som kommer att omfattas av den föreslagna ordningen med inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder kommer att vara vuxna, men att det inte kan uteslutas att någon eller några av dessa utläningar kommer att vara barn. I dessa fall kommer det troligen att vara fråga om barn som inom ett eller ett par år kommer att fylla 18 år. Mot den bakgrunden görs bedömningen att barn inte generellt bör undantas från de bestämmelser om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning som föreslås.

Institutet **delar inte den bedömning** som görs i promemorian. Det pågår för närvarande flera utredningar, vissa presenterade och vissa alltså pågående, som, om utredningarnas förslag går igenom, kommer medföra en ökning av antalet dömda barn.⁸ Även om dessa barn inte skulle dömas till utvisning i brottmålet, kommer dessa barn sannolikt att räknas som ordnings- och säkerhetsärenden eller falla inom vandelsgruppen. Det gäller sannolikt även de barn som förklarats skyldiga efter att det förts bevistalan mot dem. Institutet **anser** att promemorian inte på ett tillräckligt sätt utfört en barnkonsekvensanalys beträffande hur reglerna om anmälningsplikt och områdesbegränsning skulle

⁸ Se exempelvis SOU 2024:30, SOU 2024:93 och SOU 2025:11.

påverka ett barn. Institutets **bedömning** är att dessa regler inte skulle vara förenliga med barnets bästa då det innebär en omfattande inskränkning i ett barns rörelsefrihet. Inskränkningen i rörelsefriheten riskerar dessutom att påverka tillgången till andra rättigheter, exempelvis barnets rätt till en meningsfull fritid enligt artikel 31 i barnkonventionen, religionsfrihet enligt artikel 18 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter samt rätt till privat-och familjeliv enligt exempelvis artikel 6 i Europakonventionen. En anmälningsskyldighet riskerar även att hindra barnets skolgång. Förslaget i denna del har stor påverkan på barn och barns rättigheter, varför det är nödvändigt att promemorian kompletteras med barnkonsekvensanalys för att säkerställa att de är förenliga med internationell rätt, i synnerhet barnkonventionen.

Avsnitt 9.8.2 – En skälig ersättningsnivå

Promemorian har föreslagit att samma nivå av dagersättning ska gälla för den aktuella målgruppen som för asylsökande.

Rätten till skälig levnadsstandard föreskrivs i flera för Sverige folkrättsligt bindande regelverk. I artikel 25.1 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna stadgas att var och en har rätt till en levnadsstandard tillräcklig för den egna och familjens hälsa och välbefinnande samt rätt till trygghet, till exempel vid förlust av försörjning. I artikel 11 i den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter föreskrivs rätten för var och en till en tillfredsställande levnadsstandard för sig och sin familj, exempelvis avseende mat, kläder, lämplig bostad och ständigt förbättrade levnadsvillkor. Rätten till skälig levnadsstandard regleras även i artikel 27 i barnkonventionen. I artikel 28 i funktionsrättskonventionen stadgas rätten till en tillfredsställande levnadsstandard.

Som institutet ovan anført kommer många av de utlänningar som berörs av förslagen att vistas i Sverige med inbiberad verkställighet under mycket lång tid, i många fall kommer det röra sig om flera år. För de personer där verkställighetshindret grundar sig i ett hot från den mottagande staten är det inte ovanligt att verkställighetshindret pågår under oöverskådlig tid. När det gäller nivån på dagersättning **hänvisar** institutet till vad som anført i institutets

remissvar över slutbetänkandet Mottagandelagen (SOU 2024:68), avsnitt 8.3.3.⁹ Nivån på ersättningen är, även med de ändringar som föreslås i SOU 2024:68, så pass låg att en tillfredsställande levnadsstandard inte uppfylls. Det blir särskilt allvarligt för denna målgrupp, som riskerar att befinna sig i limbo under många års tid.

Avsnitt 9.9.2 – Tilldelning av plats ger myndigheterna bättre kontroll

Promemorian har föreslagit att den som omfattas av den nya lagen och inte är ett ensamkommande barn ska av Migrationsverket tilldelas en plats vid ett av Migrationsverkets boenden. Institutet **hänvisar** till vad som anförts i institutets remissvar över delbetänkandet En ny ordning för asylsökandes boende (SOU 2022:63) angående förhållandena på asylboenden. I nu aktuell promemoria hänvisas till ”Migrationsverkets boenden” som torde ha samma standard som asylboendena, där det alltså råder stora brister beträffande trångboddhet, boendenas isolerade placering, bristande tillgänglighet, otrygghet, brist på privatliv och utrymme för barns läxläsning, vila och lek.¹⁰ I promemorian förs inte något resonemang om att förhållandena på boendena kommer att påverka målgruppens rätt till skälig levnadsstandard i stor utsträckning och under potentiellt väldigt lång tid. I promemorian specificeras inte heller huruvida de boenden som nu aktuella målgrupper kommer att hänvisas till är samma som där asylsökande ska bo. En sådan ordning riskerar att medföra säkerhets- och trygghetsfrågor för övriga boende, vilket inte redogörs för i promemorian. Detta är en brist i promemorian och något som behöver omhändertas i det fortsatta beredningsarbetet.

⁹ Institutet för mänskliga rättigheters remissvar över slutbetänkandet Mottagandelagen – En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande (SOU 2024:68), diarienummer 3.2.1-600/2024, s. 13.

¹⁰ Se bland annat; Larsson, K Jennie (2017) ”Platsen och boendets påverkan på nyanländas arbetsmarknadsetablering” Arbetsförmedlingen, Brottsförebyggande rådet (2020) ”Brott och brottsutsatthet på kollektiva asylboenden under 2018”, Olseke, Rickard (2022) ”Avslag på asylansökan - Upplevelser av att leva som asylsökande i Sverige” Röda Korset, Samzelius, Tove (2023) ”Starka mammor, trygga barn - En rapport om asylsökande och nyanlända ensamstående mammors situation i Sverige” Rädda Barnen, Karlsson, Sandra (2021) ”Children's lived rights: The everyday politics of asylum-seeking children” Stockholm Universitet.

Avsnitt 9.9.6 – Migrationsverkets beslut om tilldelning av boendeplats ska inte få överklagas

Institutet **avstyrker** förslaget om att Migrationsverkets beslut om tilldelning av boendeplats inte ska få överklagas då det inskränker individens rätt att få prövat om boendeplatsen uppfyller kraven om skälig levnadsstandard.

I enlighet med vad institutet ovan framfört om levnadsstandarden på boendena, skulle ett överklagandeförbud avseende boendebeslut medföra att individer tvingas bo på boenden som inte uppfyller kraven om skälig levnadsstandard. Att välja att inte bo på tilldelad plats skulle medföra indragen dagersättning och särskilt bidrag. De särskilda skäl som kan finnas för att välja att bo på en annan plats och ändå få behålla dagersättning och särskilt bidrag omfattar inte situationen att det av Migrationsverket tilldelade boendet inte uppfyller kraven om skälig levnadsstandard. Om beslut om tilldelning av boendeplats inte kan överklagas kan den enskilde individen inte få prövat om boendet uppfyller de internationella människorättskraven om skälig levnadsstandard.

Svårt att överblicka systemet

När promemorian publicerades pågick en rad andra utredningar med bäring på det migrationsrättsliga området, vilket har framgått ovan. Exempelvis har slutbetänkandet Mottagandelagen¹¹ nyligen varit ute på remiss. En stor del av förslagen i nu aktuell promemoria hänvisar till ordningen som föreslagits i Mottagandelagen. I promemorian hänvisas till utredningen om skärpta krav på hederligt levnadssätt och ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd¹², som ännu inte presenterats. När det gäller barn som begår brott har utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare¹³ nyligen föreslagit sänkt

¹¹ SOU 2024:68.

¹² Dir. 2023:158.

¹³ SOU 2025:11.



straffmyndighetsålder för barn som begått brottslighet med minst fem års fängelse i straffskalan.

Det går mot denna bakgrund inte att få en överblick över konsekvenserna av ett eventuellt införande av de föreslagna bestämmelserna i förhållande till den pågående och kommande utvecklingen av det migrationsrättsliga, brottsförebyggande och straffrättsliga systemen. Institutet **ifrågasätter** sammanfattningsvis lämpligheten i att föreslå nya bestämmelser när det pågår många parallella processer inom migrations- och straffrättsliga området som får bäring på analysen av de samlade konsekvenserna av förslagen i promemorian.

Ärendets handläggning

Detta remissvar har beslutats av direktören Fredrik Malmberg och föredragits av biträdande utredaren Xhenita Shala. I den slutliga beredningen har även ställföreträdande direktören Charlotte Palmstierna och juristen Anna Rosenmüller Nordlander deltagit.

Fredrik Malmberg

Direktör