

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se

**Remissvar gällande promemorian Inhibition av verkställigheten
– en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga
verkställighetshinder (Ds 2024:23)**
(Ju2024/02262)

Migrationsverket tillstyrker förslagen i promemorian och ser att de föreslagna regeländringarna är positiva och att de i stort ligger i linje med myndighetens tidigare hemställan rörande denna fråga. Migrationsverket ser att förslagen möjliggör en ökad kontroll av utlänningar som på olika sätt anses utgöra ett hot mot den allmänna ordningen och säkerheten och som inte lämnar landet, och att det är rimligt att betona att dessa utlänningars vistelse ska vara av tillfällig karaktär. Till detta kommer att inhibitionen gör att återvändandeförfarandet, och så kallade hotspärrar, kan registreras i SIS vilket ökar möjligheterna för medlemsstaterna att få bättre kontroll på utlänningar som utgör ett potentiellt säkerhetshot.

Migrationsverket har dock ett antal kommentarer med anledning av promemorian.

Samordning

Initialt vill Migrationsverket betona vikten av att de lagförslag som läggs fram i andra utredningar, och som berör eller tangerar detta lagstiftningsarbete, samordnas med förslagen i skrivelsen. Detta i syfte att undvika risk för begreppsförvirring samt för att tillse att lagförslagen inte står i strid med varandra. Ett exempel är att anmälningsskyldighet är något som regleras såväl i detta förslag, som i förvarsutredningens slutbetänkande och i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar (nedan LSU) och som i viss mån i nuläget har olika betydelse. Det är också önskvärt att föreslagna tidpunkter för ikraftträdande av olika regeländringar sker synkroniserat när så är behövligt.

Resurser och implementering

De föreslagna förändringarna kommer att kräva resurser för att ta fram nya it-tekniska lösningar, vilket i sin tur kan påverka behovet av en längre tid för implementering. Till detta kommer även resurser som måste avsättas för bevakning av inhibitioner samt för boende och för att aktivt uppsöka utlänningar vid deras respektive boende.

Utredarens uppdrag

Det huvudsakliga syftet med uppdraget är att skapa förutsättningar för en effektivare hantering av återvändande när ett verkställighetshinder upphör och att stärka Sveriges förmåga att hantera utlänningar som utgör ett säkerhetshot, men som inte kan avlägsnas från landet. Utifrån detta syfte konstaterar Migrationsverket att lagförslagen sannolikt kommer att medföra en effektivare hantering av de fåtal ärenden som berörs och möjliggöra en bättre kontroll över de utlänningar som utgör säkerhetsrisker.

Omprövning ex-officio

Förslaget om en ex-officio prövning skiljer sig från hur utlänningsärenden normalt handläggs enligt utlänningslagen (2005:716) (nedan UtlL) där det är det den enskilde som ansöker hos Migrationsverket om att få vistas i landet. Enligt verkets mening kan det ifrågasättas att det är nödvändigt med en annan ordning i denna ärendekategori. Intresset av att säkerställa att utvisningsbeslutet inte blir verkställbart torde även i dessa fall ligga främst hos utlänningen.

Ex-officio prövningen kommer vidare att ställa höga krav på att Migrationsverket hinner genomföra prövningen innan tidigare beslut om inhibition upphör att gälla för att förslagen ska få önskad effekt. Det kan förekomma att handläggningen drar ut på tiden och att verket i vissa fall inte hinner meddela ett nytt beslut om inhibition av verkställigheten innan det tidigare meddelade beslutet förfaller. Det framgår av utredningen att det i dessa fall finns möjligheter att meddela inhibition enligt ”vanliga regler” för att säkerställa att beslutet om avlägsnande inte verkställs under tiden ärendet är under prövning. Detta framgår dock bara vad gäller utvisningsdömda (s. 291), motsvarande skrivning finns inte vad gäller utvisningsbeslut meddelade av Migrationsverket. Enligt verkets mening borde vi även i dessa fall ha samma möjligheter att tillämpa övriga inhibitionsmöjligheter i 12 kap. och det vore önskvärt att detta framgår tydligare.

Det kan vidare konstateras att en ”fördröjd prövning” i detta hänseende kan komma att medföra andra problem. Ett beslut om anmälningsskyldighet (med eller utan områdesbegränsning) kommer exempelvis att förfalla, och således inte gälla, under den tid då det saknas ett beslut om inhibition av verkställigheten enligt de nya bestämmelserna. Mot bakgrund av ovanstående vill Migrationsverket betona vikten av att det finns förutsättningar att pröva ärendet inom den angivna tidsramen.

I säkerhetsärenden är Migrationsverket beroende av Säkerhetspolisens inställning i ärendet. Om Säkerhetspolisen vidhåller sin inställning ska ärendet alltså prövas enligt nu föreslagna regler, motsatsvis, om Säkerhetspolisen ändrar inställning, ska ärendet prövas enligt vanlig ordning. Det är därför av vikt att Säkerhetspolisens inställning i ärendet inkommer till Migrationsverket i god tid inför omprövning. Möjligen kan man överväga att reglera när detta senast ska ske i utlänningsförordningen.

Migrationsverket noterar vidare att ett beslut om inhibition av verkställigheten ska upphöra att gälla om det inte provas på nytt. I betänkandet på sida 268 anges följande; ”Om en utlänning anträffas eller på egen hand tar kontakt med myndigheterna efter det att ett beslut om inhibition av verkställigheten har upphört att gälla, eftersom det inte prövats på nytt inom föreskriven tid, får Migrationsverket öppna ett nytt ärende om inhibition av verkställigheten, om myndigheten bedömer att det fortfarande finns ett tillfälligt verkställighetshinder. Om Migrationsverket i en sådan situation anser att det inte längre finns ett sådant hinder, är detta ställningstagande inte överklagbart.”

Om verket anser att det inte finns anledning att initiera ”ett ärende” kommer detta att påverka utlänningens möjligheter att få frågan prövad i domstol. Detta blir i sin tur avhängigt ”en prognos om utgången”. Enligt den föreslagna hanteringen blir det olika rättsverkningar för den enskilde beroende på om Migrationsverket upphäver ett beslut om inhibition, vilket är överklagbart, respektive om ett beslut om inhibitionen löper ut och sen inte tas upp på nytt (inte överklagbart). En rimligare ordning torde vara att verket i dessa fall alltid ska initiera ett ärende, i vilket handläggningsåtgärder kan vidtas och beslut meddelas. Om det finns ett tillfälligt hinder ska Migrationsverket besluta om inhibition av verkställigheten, om det inte finns något hinder bör Migrationsverket kunna besluta även om detta.

Avslutningsvis noteras att en konsekvens av att Migrationsverket ska genomföra en ny prövning av frågan om inhibition ex officio bl.a. är att det inte är möjligt att göra gällande ett straffansvar om utlänningen lämnar felaktiga uppgifter i samband med att utredning genomförs. Straffansvar förutsätter en anmälan eller ett ansökningsärende (20 kap. 6 § UtL). Migrationsverket menar att straffansvaret även måste kunna göras gällande i de fall myndigheten genomför en ny prövning av frågan om inhibition i en ex officio-prövning.

Bestående verkställigheter – avsaknad av definition

Det saknas en definition av vad som utgör ett bestående verkställighetshinder. Även om detta är en definition som inte låter sig göras helt enkelt, är det önskvärt med någon form av vägledning hur myndigheten ska förhålla sig till detta begrepp.

Frågor om bistånd

Det kan konstateras att det lagtekniskt förefaller som en något otymplig konstruktion med två separata regelverk som reglerar frågan om bistånd och att det hade varit lämpligt att integrera den föreslagna lagen om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar med föreslagna mottagandelagen och mottagandeförordningen. Mottagandelagen är också till sin konstruktion uppbyggd så att olika delar (kapitel) av lagen gäller för olika grupper av utlänningar som omfattas av denna reglering. För det fall förslaget om två separata regleringar kvarstår, torde viss översyn krävas inför ett eventuellt ikraftträdande av mottagandelagen, t.ex. gällande nivåerna på dagersättningen.

Det vore vidare önskvärt om skrivningen i 6 § i förslaget till lag om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar ändrades så att den motsvarar den skrivning som föreslås i 2 kap. 2 § mottagandelagen. Det innebär i så fall att personen ska vara registrerad hos Migrationsverket, inte vid en specifik boendeenhet. 6 § skulle då kunna ha följande lydelse: ”En utlänning som avses i 1 § ska vara registrerad hos Migrationsverket.”

När det gäller förslaget till förordning om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar, skulle Migrationsverket förorda en ändring i 9 § andra stycket andra meningen på så vis att ordet ”underskriven” ändras till ”bekräftad”. En sådan ändring skulle öppna för elektronisk signering och därmed göra det möjligt att digitalisera ansökningsförfarandet. Jfr SOU 2024:68 s. 84 och Migrationsverkets hemställan Begäran om författningsändring i 8 § förordningen (1984:361) om mottagande av asylsökande m.fl. (dnr 1.1.2-2020-27401).

I prop. 2024/25:49 föreslås att det i 22 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (nedan LMA) ska anges att Migrationsverkets beslut om tilldelning av eller erbjudande om boendeplats inte får överklagas samt att beslut om undersökning av boendetrymmen m.m. ska gälla omedelbart. Dessa frågor borde därmed inte behöva regleras särskilt i den föreslagna lagen om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar (jfr 2 § 9, 4 § tredje stycket och 9 § tredje stycket i förslaget).

Utbildningsfrågor i förhållande till statlig ersättning (4.8 och 4.10)

Migrationsverket uppfattar föreslagna ändringen i 29 kap. 3 § skollagen (2010:800) som att personer som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § första stycket UtL, till skillnad från asylsökande, ska ha rätt att påbörja gymnasiestudier efter 18 års ålder. Utifrån föreslagna bestämmelser i skollagen och bestämmelserna i 29 kap. 2 § skollagen och 3 § förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. (asylersättningsförordningen) kommer inte Migrationsverket kunna bevilja statlig ersättning för dessa personers utbildningskostnader. Migrationsverket kan inte heller bevilja ersättning enligt 17 a § asylersättningsförordningen för de personer som beviljas kortare uppehållstillstånd enligt 17 a § andra stycket UtL när uppehållstillståndet inte kan ligga till grund för folkbokföring.

Det är även av vikt att det tydligt framgår av förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar att ingen statlig ersättning utgår enligt förordningen i de fall Migrationsverket samtidigt har ansvar för personers logi och beviljar bistånd enligt lag om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar.

Frågor om identifikation

I 4 § i förslaget till förordning om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar anges att en utlänning som avses i 1 § lagen (20xx:0000) om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar så snart som

möjligt ska förse med ett dokument som intygar att innehavaren har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten (dvs. ett dokument motsvarande LMA-kortet).

I remissvaret på SOU 2024:68 (där LMA-kort föreslås döpas om till mottagandekort) har Migrationsverket framfört följande. ”Enligt Migrationsverket bör det övervägas om behov finns av att utreda användningen av biometriska uppgifter i form av ansiktsbild och fingeravtryck, vid genomförandet av olika kontrollåtgärder i enlighet med eller med bäring på mottagandelagen. Fråga är om det bör finnas en möjlighet att ta upp biometriska uppgifter för att göra en jämförelse med Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier, men även för en jämförelse med biometriska uppgifter som har sparats i ett lagringsmedium i ett mottagandekort.” Migrationsverket bedömer att liknande frågor kan förväntas uppkomma när det gäller fotografier på de nya ”inhibitions korten”.

Områdesbegränsningar och anmälningsskyldighet

Migrationsverket förutser vissa tillämpningssvårigheter gällande de föreslagna bestämmelserna, bland annat när det gäller gränssnitten mellan berörda myndigheter, men även när det gäller förslaget om ex officio-prövning, se ovan för mer utförligt resonemang rörande detta.

När det gäller den föreslagna regleringen gällande områdesbegränsningar, anser Migrationsverket att man bör överväga möjligheten att i undantagsfall även införa möjligheten till områdesbegränsningar som är mindre än ett län (jfr. 5 kap. 2 § LSU). Det kan röra sig om exempelvis storstadsområden, där det inte alltid behöver vara motiverat med en områdesbegränsning som omfattar länet. Till detta kommer att det är rimligt att, för det fall man vill ange flera län i en områdesbegränsning, man i lagtext anger att det krävs *särskilda skäl*, inte bara i lagkommentaren (se sid 337).

Nu föreslås att beslut om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning ska få överklagas utan begränsning i tid. I betänkandet hänvisas till att detta är vad som gäller vid beslut om förvar och uppsikt, några andra skäl anges inte.

Enligt verkets mening finns det flera skäl som talar för att huvudregeln istället ska gälla, dvs. att beslutet ska överklagas inom tre veckor (44 § förvaltningslagen), på samma sätt som gäller enligt 7 kap. LSU.

Det finns ett generellt intresse att Migrationsverket och andra inblandade myndigheter har lagakraftvunna beslut att förhålla sig till. Som exempel kan nämnas att överträdelse av anmälningsskyldighet och områdesbegränsning föreslås vara straffsanktionerat (20 kap. 1 a § UtL) och det kan bli otydligt i en eventuell lagföring av överträdelser om det inte finns ett beslut som fått laga kraft att förhålla sig till. Anmälningsskyldighet och områdesbegränsning kan vidare komma att fortsätta löpa under flera år och det kan uppstå förvirring och frågor om skadeståndsansvar om ett inledande beslut ändras efter överklagande för det fall lång tid förflutit eller flera efterföljande beslut med samma utgång

har meddelats. Det kommer vara möjligt att förordna offentligt biträde i ärenden om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning. Ett förordnande om offentligt biträde upphör normalt sett när det ärende som förordnandet avser har fått laga kraft.

När det gäller frågan om intermistiska beslut, ser Migrationsverket att frågan förtjänar att utredas ytterligare och menar att det finns fördelar med möjligheten att utfärda intermistiska beslut om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning. Detta då en sådan ordning skulle innebära att verkställande myndigheter får en tidig kontroll över utlännings som t.ex. kan antas komma att begå nya brott. Föreslaget straffansvar för den som bryter mot anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning skapar även ett incitament för utlänningarna att följa regelverket.

Omhändertagande av handlingar

Avsnittet handlar om omhändertagande av pass och andra identitetshandlingar. Någon ändring av 9 kap. 4 § UtL föreslås inte. I 9 kap. 4 § UtL anges bl.a. att pass m.m. får omhändertas i väntan på att utlänningen får tillstånd att vistas här. En utlänning som vistas i Sverige med inhibition ska under inhibitionstiden anses vistas här olagligt i den mening som avses i återvändandedirektivet (avs. 5.4.4). Verket tolkar detta som att omhändertagandet av pass eller andra identitetshandlingar består under tiden det finns ett beslut om inhibition av verkställigheten.

Det finns dock alltså möjligheter att meddela uppehållstillstånd till utlänningar som omfattas av bestämmelserna. I dessa fall kommer pass eller ID-handlingar behöva återlämnas när tillstånd beviljas. Det bör övervägas om omhändertagande av pass eller ID-handlingar ska kunna bestå under tiden som en utlänning har ett uppehållstillstånd enligt föreslagna nya tillståndsgrunder.

Underrättelseskyldighet

Migrationsverket kommer alltid vara den myndighet som handlägger ärendet om verkställighetshinder enligt de nya bestämmelserna. I många fall kommer dock verket inte att vara verkställande myndighet. Verkställande myndighet kan växla mellan Säkerhetspolisen och Polismyndigheten.

Det bör övervägas att införa en skyldighet för verkställande myndighet att underrätta Migrationsverket om verkställigheten övergår från en myndighet till en annan.

Anvisning till kommun

På sidan 421 samt sidan 566 anges att det är det ensamkommande barnet som anvisas till en kommun. Detta är inte korrekt, då det är kommunen som anvisas ansvar, det vill säga barnet anvisas inte.

Avslutningsvis konstateras att utredningens förslag tillsammans med övriga förslag på lagändringar i andra utredningar, kommer att ställa stora krav på

utbildningsinsatser, uppdatering av befintliga rutiner och mallar samt behov av tekniska lösningar. Detta kommer att vara resurskrävande för myndigheten.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av rättsliga experten Niclas Axelsson. I den slutliga handläggningen har även rättschefen Carl Bexelius och enhetschefen för migrationsrättsenhet 1, Per Löwenberg, deltagit.

Maria Mindhammar
Generaldirektör

Kopia:
Ju.L7@regeringskansliet.se