

Stockholm den 7 mars 2025

R-2025/0312

Till Justitiedepartementet

Ju2024/02262

Sveriges advokatsamfund har genom remiss inkommen den 7 februari 2025 beretts tillfälle att yttra sig över departementspromemorian Inhibition av verkställigheten - en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder (Ds 2024:23).

Sammanfattning

- Advokatsamfundet avstyrker förslagen i sin helhet, eftersom svensk lagstiftning behöver anpassas till EU:s migrations- och asylpakt som kommer att träda i kraft under 2026.
- Advokatsamfundet efterlyser ett tydligare statistikunderlag för att kunna värdera förslagen.
- Advokatsamfundet anser att det behövs en nationell reglering av begreppen olaglig och laglig vistelse.
- Advokatsamfundet anser att tillfälliga verkställighetshinder riskerar att gälla under alltför lång tid.
- Advokatsamfundet anser att lagstiftaren bör invänta klargöranden från EU-domstolen angående hur verkställighetshinder under obestämd tid ska tolkas, eftersom detta får avgörande betydelse för definitionen av begreppet tillfälliga verkställighetshinder.
- Advokatsamfundet anser inte att den föreslagna lagstiftningen kommer att leda till effektivare verkställighet.



- Advokatsamfundet avstyrker förslaget att införa tidsbegränsade inhibitionsbeslut i stället för tidsbegränsade uppehållstillstånd.
- Advokatsamfundet tillstyrker i huvudsak förslaget om offentligt biträde.
- Advokatsamfundet tillstyrker även i huvudsak de föreslagna reglerna om överklagande.
- Advokatsamfundet anser en möjlighet till prövning av grundbeslutet om utvisning/avvisning saknas.
- Advokatsamfundet avstyrker förslagen om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning.
- Advokatsamfundet avstyrker förslaget om tilldelning av boende.
- Advokatsamfundet avstyrker förslagen om bistånd.
- Advokatsamfundet avstyrker förslaget att utlänningar med ett inhiberat avlägsnandebeslut inte ges rätt att arbeta.
- Advokatsamfundet anser att en barnkonsekvensanalys saknas.
- Advokatsamfundet avstyrker att ordnings- och säkerhetsstörningsärenden ska omfattas av de föreslagna reglerna.
- Advokatsamfundet anser att förslagen rörande säkerhetsärenden har brister i rättssäkerhetshänseende på sätt som anges nedan.
- Advokatsamfundet tillstyrker övergångsregel angående Kommunal vuxenutbildning.

Synpunkter

Allmänna synpunkter

Inom EU pågår ett omfattande arbete på det migrationsrättsliga området. Rådet antog den 14 maj 2024 EU:s migrations- och asylpakt med tio lagstiftningsakter. Pakten förväntas träda i kraft under 2026 och då kommer stora delar av utlänningslagen att behöva upphävas och ersättas av EU-lagstiftning. Regeringen har bland annat gett en utredare i uppdrag att se över hur svensk nationell rätt behöver anpassas till EU:s migrations- och asylpakt (Ju 2024:E), och detta uppdrag ska redovisas först i november 2025. Trots detta pågår ett intensivt lagstiftningsarbete i Sverige inom det migrationsrättsliga området. Det gäller förändring av – förutom det som föreslås i den nu aktuella departementspromemorian – asylförfarandet, asylsökandes boende, reglerna för förvar, arbetstillstånd m.m. Advokatsamfundet ifrågasätter att läget

beträffande svensk migrationsrätt skulle vara så akut att det är motiverat att genomföra alla dessa omfattande förändringar som kommer att behöva anpassas till EU:s nya migrations- och asylpakt redan år 2026. Det är enligt Advokatsamfundet inte en meningsfull användning av tid och resurser. Mot denna principiella bakgrund avstyrker Advokatsamfundet förslagen i dess helhet.

Statistik

Det saknas enligt utredningen uppgifter om hur många utlänningar som beviljats förlängt tillstånd enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen (Utl.L) eller 12 kap. 16 b § Utl.L. Det saknas vidare uppgift om hur länge de berörda personerna vistats i Sverige. Man kan dock dra slutsatsen att det under åren 2021–2023 varit fråga om en relativt liten grupp som huvudsakligen är medborgare i och har utvisats till länder som under decennier utsatt sina medborgare för skyddsgrundande behandling. Av Migrationsverkets publicerade statistik framgår att under 2024 fattades 361 beslut om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § Utl.L. Av dessa var 63 förstagångsbeslut medan 298 ärenden utgjorde förlängningsbeslut. Man kan på goda grunder anta att de som skulle beröras av utredningens förslag huvudsakligen skulle vara personer som riskerar att tvingas leva i Sverige under mycket lång tid med de omfattande begränsningar av fri- och rättigheter som föreslås. Advokatsamfundet anser att det behövs en djupare analys av den berörda gruppens sammansättning för att på ett adekvat sätt kunna bedöma förslagets effekter för den enskilde.

Laglig eller olaglig vistelse

Utredningen har i promemorians kapitel 3 på ett förtjänstfullt sätt redogjort för relevant nationell och internationell reglering och rättspraxis. Advokatsamfundet har en invändning mot genomgången. Det gäller om en vistelse som grundar sig på ett beslut om inhibition av verkställighet vid ett tillfälligt verkställighetshinder ska betraktas som laglig eller olaglig.

Återvändandedirektivet¹ kategoriserar en tredjelandsmedborgares vistelse i en medlemsstat som antingen laglig eller olaglig; något mellanting finns inte.²

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

² Kommissionens rekommendation (EU) 2017/2338 av den 16 november 2017 om upprättande av en gemensam ”Handbok om återvändande” som ska användas av medlemsstaternas behöriga myndigheter när de utför uppgifter i samband med återvändande.

Advokatsamfundet instämmer i utredningens slutsats att en vistelse i Sverige med uppskjuten verkställighet är att betrakta som olaglig i återvändandedirektivets mening. Advokatsamfundet anser emellertid inte att det automatiskt medför att en sådan vistelse ska betraktas som olaglig, även enligt Europakonventionen, vilket bland annat får betydelse vad gäller utredningens förslag om tilldelande av boendeplats och områdesbegränsning.

Artikel 2.1 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen³ anger att den som lagligen befinner sig inom en stats territorium har rätt att fritt röra sig och fritt välja bosättningsort inom territoriet. Utredningen har dragit slutsatsen att denna bestämmelse inte omfattar utlännningar med ett inhiberat avlägsnandebeslut, eftersom de enligt återvändandedirektivet vistas olagligt i Sverige. Europadomstolen har uttalat sig angående vistelsen laglighet i ett mål rörande en utlänning som skulle utvisas från Sverige men som, eftersom utvisningsbeslutet tills vidare inte kunde verkställas, tillåtits kvarstanna med åläggande att uppehålla sig enbart i Stockholm. I målet ansågs utlänningen vistas lagligt i Sverige endast så länge han uppfyllde de uppställda villkoren och han kunde alltså inte göra anspråk på en rätt att förflytta sig utanför det område där han fått rätt att vistas.⁴ Europadomstolens praxis kan inte tolkas på annat sätt än att en person som meddelats ett beslut om inhibition av ett utvisningsbeslut på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder vistas lagligt i landet i den mening som avses i artikel 2.1. Det är mot denna bakgrund nödvändigt att utredningen kompletteras med en ny bedömning av om den föreslagna begränsningen av tredjelandsmedborgares rörelsefrihet är förenlig med Europakonventionen.

I utredningen påpekas att det i svensk rätt saknas en uttrycklig reglering av vad som utgör en olaglig vistelse. Advokatsamfundet anser att med förslagen om att i stället för tidsbegränsade uppehållstillstånd meddela tillfälliga beslut om inhibition av verkställighet så blir behovet av en tydlig reglering av vad som ska anses vara en olaglig respektive laglig vistelse betydligt större än tidigare. En otydlighet som utredningen lyfter fram (avsnitt 5.4.4 i promemorian) är straffregeln i 20 kap. 1 § Utl.L. Där stadgas att den som uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd ska dömas till böter. Utredningen pekar på att det inte framstår som rimligt att utlännningar som meddelats

³ Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁴ Europadomstolens dom den 9 oktober 1989 i mål 14102/88 (Aygün mot Sverige). Se även Kommissionens beslut den 13 december 1984 i mål 10078/82 (M. mot Frankrike).

beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder ska ställas till ansvar enligt 20 kap. 1 § Utl.L. Något förslag att författningsreglera att gruppen ska undantas framförs inte. Det behövs enligt Advokatsamfundet ett klargörande angående vilka som omfattas av 20 kap. 1 § Utl.L.

Advokatsamfundet anser mot bakgrund av detta att det är angeläget att närmare utreda om den vistelse som föreslås enligt svensk rätt, ska betraktas som en laglig eller olaglig vistelse. Detta eftersom frågan får stor betydelse för vilket regelverk som ska tillämpas och att det utan tydligare reglering blir oklart om vistelsen för sagda grupp är laglig eller olaglig.

Tillfälliga verkställighetshinder?

Utredningen omfattar endast tillfälliga verkställighetshinder. I promemorian (avsnitt 3.8.2, sid. 150) konstateras att det saknas en legal definition av vad som ska betraktas som tillfälligt respektive bestående verkställighetshinder. Vid en genomgång av befintlig svensk rättspraxis finner utredningen ”en betydande restriktivitet mot att bedöma ett verkställighetshinder som bestående”. Advokatsamfundet delar utredningens uppfattning. I rättspraxis har t.ex. verkställighetshinder mot Iran och Eritrea bedömts som tillfälliga, trots att det är regimer som under många decennier utsatt sina medborgare för skyddsgrundande behandling och det inte finns några indikationer på politiska förändringar. Denna restriktivitet mot att betrakta verkställighetshinder som bestående får till konsekvens att ett verkställighetshinder som bedöms som tillfälligt kan komma att bestå under mycket lång tid. Detta bör beaktas vid bedömningen av förslagen.

Effektivare hantering

I promemorian anges (avsnitt 11.7, sid. 553) att förslagen bedöms leda till en effektivare hantering av avlägsnandebeslut för berörda utlänningar och en mer ändamålsenlig ordning för berörda utlänningar vid verkställighetshinder som är tillfälliga och till att ett effektivare verkställighetsarbete kan bedrivas av de verkställande myndigheterna. Detta ska enligt promemorian leda till att fler avlägsnandebeslut kan verkställas tidigare än enligt nuvarande ordning.

Advokatsamfundet är av en annan uppfattning och anser inte att förslagen skulle kunna leda till en effektivare hantering och att fler avlägsnandebeslut skulle kunna verkställas.

Huvuddelen av de ärenden som berörs kommer sannolikt att avse ärenden där inhibition av verkställigheten på grund av tillfälligt verkställighetshinder skett för att en utvisning skulle strida mot principen om *non-refoulement*. Så länge det föreligger risk för skyddsgrundande behandling i hemlandet kan av naturliga skäl något verkställighetsarbete inte bedrivas. När väl ett skyddsgrundande verkställighetshinder upphört tar det av praktiska skäl tid innan en verkställighet kan genomföras, i vart fall om verkställighetsresor även fortsättningsvis kommer att genomföras med ledsagning av personal från Kriminalvården.⁵ Även vid verkställighet till ett europeiskt land med en väl fungerande statsapparat tar det tid att organisera en resa. Det är också rimligt att tro att om en person har ett verkställbart utvisningsbeslut och det föreligger en risk att den enskilde inte kommer att återvända frivilligt, att den enskilde då tas i förvar för att säkerställa verkställigheten.

I promemorian anförs som ett argument för att besluta om inhibition, i stället för att utfärda ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, att ett inhibitionsbeslut kan upphävas omedelbart utan att behöva beakta när ett uppehållstillståndsbeslut upphör att gälla och därmed ge en snabbare hantering. Det bör emellertid vara möjligt att formulera beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd så att det upphör att gälla när verkställighetshindret upphör. Ett annat alternativ vore att införa en ny återkallelsegrund som tar sikte på situationen då ett tillfälligt verkställighetshinder upphört.

Förslagen förväntas enligt promemorian också leda till en ökad kontroll över de berörda utlänningarna och till ökad säkerhet i samhället. En viss brottsförebyggande effekt anses kunna förväntas av förslagen och på sikt kan de förväntas ge positiva samhällsekonomiska konsekvenser.

Advokatsamfundet anser att de omfattande inskränkningarna i enskilda individers fri- och rättigheter som föreslås; såsom förbud att arbeta, områdesbegränsning och boendeplacering, snarare riskerar att leda till ökade kostnader i samhället och en risk för ökad kriminalitet och svart arbete. Dessutom finns en överhängande risk att ett växande antal personer riskerar att tvingas leva i Sverige utan uppehållstillstånd under mycket lång tid.

⁵ Se Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om transporter av frihetsberövade personer beslutade den 21 september 2020.

EU-domar

Advokatsamfundet ser positivt på att utredningen föreslår att tidsbegränsade uppehållstillstånd i vissa fall ska kunna beviljas. Vid en sådan prövning ska enligt promemorian en helhetsbedömning göras. De omständigheter som promemorian anger har huvudsakligen med personen att göra. Advokatsamfundet vill tillägga att det är viktigt att också bedöma situationen i mottagarlandet och om ett verkställighetshinder fortsatt kan uppfattas som tillfälligt. I sammanhanget är det angeläget att lyfta fram EU-domstolens dom C-663/21⁶ som även utredningen kommenterar (sid. 227). EU-domstolen uttalar att artikel 5 i återvändandedirektivet utgör hinder mot att meddela ett utvisnings- eller avvisningsbeslut när det är uteslutet att under obestämd tid avlägsna en tredjelandsmedborgare till mottagarlandet. Detta väcker frågan om Sverige redan idag agerar i strid med artikel 5 i återvändandedirektivet genom att utvisa personer till exempelvis Iran, trots att personen förklarats ha skyddsskäl mot landet.

Offentligt biträde

Ett beslut om inhibition av verkställighet vid tillfälliga verkställighetshinder som föreslås, får omfattande konsekvenser för den berörde och behovet av ett offentligt biträde måste bedömas som angeläget. Advokatsamfundet tillstyrker förslaget om att offentligt biträde kan förordnas, med följande reflektion. Angående offentligt biträde anges i promemorian (sid. 280) ”Ett offentligt biträde kan dock enligt 18 kap. 1 § första stycket 3 Utl.L förordnas, om det finns behov av det, även i mål och ärenden om verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning.”. Någon ändring i 18 kap. 1 § första stycket 3 Utl.L föreslås inte. Huvudregeln som anges i 18 kap. 1 § första stycket 3 Utl.L är att offentligt biträde ska förordnas, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Utredningens skrivning ”om det finns behov av det” överensstämmer inte med lagtexten. Någon ändring i lagtexten föreslås inte och Advokatsamfundet anser att det bör tydliggöras att presumptionen bör vara att offentligt biträde ska beviljas i dessa ärenden.

Frågan om offentligt biträde i beslut som rör anmälningsskyldighet, områdesbegränsning och tilldelning av boendeplats har inte berörts i utredningen. Advokatsamfundet anser att behovet av offentligt biträde även i dessa ärenden är en angelägen fråga för att ge den enskilde en möjlighet att på ett rättssäkert sätt tillvarata

⁶ Se EU-domstolens dom den 6 juli 2023 i mål C-663/21.

sina intressen. Det är fråga om rättighetsinskränkningar som får omfattande konsekvenser för den enskilde.

Överklagbara beslut

Advokatsamfundet konstaterar med tillfredsställelse att det av promemorian's förslag framgår att även beslut om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning ska vara överklagbara. Advokatsamfundet motsätter sig att ett beslut om tilldelning av boendeplats inte ska vara överklagbart. Motiveringen i promemorian (sid. 441) innebär att ett beslut att inte bevilja dagersättning om den enskilde väljer att inte bo på den anvisade platsen föreslås vara överklagbart. Ett beslut att tilldela en enskild en boendeplats innebär i sig en inskränkning i den enskildes mänskliga rättigheter och även ett sådant beslut bör enligt Advokatsamfundet vara överklagbart.

Advokatsamfundet anser att det finns behov av ett förtydligande när det gäller förslaget (promemorian avsnitt 5.6 och 5.15) om att beslut om inhibition av verkställighet ska prövas löpande. Det är för den enskilde viktigt och för att handläggningen ska vara rättssäker att även själva grunden för beslutet om utvisning/avvisning kan prövas. För den som är brottsutvisad finns regler som gör det möjligt att få själva utvisningsbeslutet prövat i migrationsdomstolen. Någon motsvarande reglering finns inte för övriga berörda grupper. Eftersom grundbesluten i aktuella ärenden ofta innehåller ett beslut om återreseförbud som inte börjar gälla förrän utlänningen lämnat Schengenområdet, så preskriberas aldrig utvisnings-/avvisningsbeslutet så länge den enskilde befinner sig i Sverige. Det framgår av 12 kap. 22 § Utl.L. Detta i sin tur medför att den enskilde aldrig ges möjlighet att få det beslut som inhiberats prövat.

Anmälningsskyldighet och områdesbegränsning

Advokatsamfundet avstyrker förslagen om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning. Angående anmälningsskyldighet och områdesbegränsning anges i promemorian (kap. 6.2) att det är angeläget att på verkställighetsstadiet ha kontroll över varje berörd individ. Advokatsamfundet vill framhålla att när inhibition av verkställighet gäller, så kan normalt inte något verkställighetsarbete bedrivas. Det är inte möjligt för Migrationsverket att kontakta myndigheter i ett land där den enskilde riskerar skyddsgrundande behandling så länge som verkställighetshindret kvarstår. Det är dessutom orealistiskt att ha uppfattningen att verkställighet ska kunna ske omedelbart efter att ett verkställighetshinder upphört. I promemorian framgår vidare att en

anmälningsskyldighet bedöms kunna bidra till att hindra att en utlänning avviker eller på annat sätt hindrar verkställighetsarbetet. När ett verkställighetshinder har upphört finns möjlighet för Migrationsverket att agera om det bedöms finnas en avvikanderisk, genom att ta personen i förvar eller fatta beslut om uppsikt. Advokatsamfundet kan inte se något behov av något så integritetsinkränkande som anmälningsplikt och områdesbegränsning så länge inhibitionen gäller. Advokatsamfundet kan inte se behovet av anmälningsplikt och områdesbegränsning, eftersom det i promemorian anges att huvudregeln kommer att vara att berörda personer ska hänvisas till boende i Migrationsverkets regi. Möjligheten till bistånd har i promemorian dessutom knutits till att den enskilde stannar på av Migrationsverket anvisade boenden, vilket utgör ytterligare ett incitament för att de berörda personerna inte avviker.

Om anmälningsplikt och områdesbegränsning ändå införs så är det enligt Advokatsamfundet positivt att sådana beslut enligt promemorian ska föregås av en noggrann och individuell bedömning. Advokatsamfundet välkomnar även att det ska vara möjligt att bevilja lättnader eller helt göra undantag ifrån denna typ av beslut. Det är dessutom angeläget att påminna om jämförbarheten med det tidigare institutet kommunarrest,⁷ som utmönstrades för att det bedömdes ineffektivt som kontrollmedel samt riskerade att stå i strid med Europakonventionen. Advokatsamfundet anser att det är viktigt att påminna om att de rättighetsinskränkningar som vidtas ska vara proportionerliga, det gäller även personer som har begått allvarliga brott eller bedöms utgöra en säkerhetsrisk. Advokatsamfundet ser en risk med att anmälningsplikt och områdesbegränsning riskerar att utgöra en oproportionerlig bestraffning, särskilt för de utlänningar som dömts för mindre allvarlig brottslighet, som exempelvis bidragsfusk eller missbruk av välfärdssystemet.

Boende

Advokatsamfundet avstyrker även förslaget angående tilldelning av boende i Migrationsverkets regi. I remissvar angående betänkandet En ny ordning för asylsökandes boende (SOU 2022:64) har Advokatsamfundet närmare utvecklat varför förslag om boende i Migrationsverkets regi avstyrks. Advokatsamfundets invändningar mot förslagen i detta betänkande är i tillämpliga delar relevanta även beträffande nu aktuella förslag. Det bör även framhållas att det finns en överhängande risk att en

⁷ Kommunarrest reglerades 48 § 1 st och 74 § 2 st i 1980 års utlänningslag.

person kan anses vara frihetsberövad, trots att det inte i formell mening är fråga om förvar. Vid bedömningen blir enligt Europadomstolen boendets utformning och effekter av begränsningen avgörande. Det är särskilt angeläget att utreda detta närmare eftersom det är fråga om begränsningar som kan komma att pågå under lång tid. De grupper som omfattas av förslagen skiljer sig åt, det kan röra allt från grovt kriminella till en person som arbetat och betalat skatt utan arbetstillstånd. Att föra samman personer med så varierande bakgrund kan skapa omfattande problem och det är angeläget att det utreds vidare hur dessa boenden ska utformas. Eftersom personernas vistelse i Sverige i Europakonventionens mening, enligt vad som framförts tidigare, bör betraktas som laglig så blir artikel 2.1 i det fjärde tilläggsprotokollet tillämplig. Där stadgas, som nämnts tidigare, att den som lagligen befinner sig inom en stats territorium har rätt att fritt röra sig där och att fritt välja bostadsort. I promemorian argumenteras för att det inte skulle strida mot återvändandedirektivet att knyta rätten till bistånd till boende på tilldelad plats. Även detta behöver enligt Advokatsamfundet utredas närmare. Rätten till skälig levnadsstandard som regleras i flera folkrättsligt bindande regelverk (se nedan) är inte kopplad till boendebegränsningar och det är därför tveksamt om en sådan begränsning är förenlig med Sveriges internationella förpliktelser.

Advokatsamfundet tillstyrker förslaget att kunna göra undantag från kravet på boende i Migrationsverkets regi, utan att rätt till dagersättning och särskilt bidrag går förlorad. Enligt promemorian ska undantag kunna göras exempelvis med hänvisning till familjeförhållanden eller sjukdom, funktionsnedsättning, behov av skyddat boende och olika former av tvångsvård (s. 436).

Bistånd

Beträffande den föreslagna regleringen angående bistånd till personer som tillhör de i utredningen angivna grupperna hänvisas även här till Advokatsamfundets remissvar över tidigare nämnt betänkande (SOU 2022:64) som i många delar är relevanta.

I promemorian föreslås att samma nivå av dagersättning ska gälla för den aktuella målgruppen som för asylsökande (s. 402). Nivån på dagersättningen har inte höjts sedan 1994 och kan inte i något avseende överensstämja med dagens kostnadsläge. Advokatsamfundet anser att den nuvarande nivån på dagersättningen inte uppfyller kravet på en skälig levnadsstandard. Det gäller även den nivå som föreslås i betänkandet

Mottagandelagen – En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande (SOU 2024:68). Sverige har fått kritik för att nivåerna är för låga, bl.a. från FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-kommittén),⁸ som under sin senaste granskning uppmanade Sverige att se till att dagersättningen för asylsökande fastställs på nivåer som garanterar en tillfredsställande levnadsstandard. Detta bör även omfatta de personer som behandlas här och har inhiberade beslut om verkställighet.

Av FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna artikel 25.1 framgår 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 den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter regleras rätten för var och en till en tillfredsställande levnadsstandard för sig och sin familj, exempelvis avseende mat, kläder, lämplig bostad och ständigt förbättrade levnadsvillkor (artikel 11). Rätten till skälig levnadsstandard föreskrivs även i barnkonventionens artikel 27 och i funktionsrättskonventionens artikel 28. Även vid denna bedömning är det av stor vikt om vistelsen enligt svensk rätt ska betraktas som laglig eller olaglig. Denna fråga behöver därför ett tydligt svar.

Inte rätt att arbeta

I promemorian föreslås att undantaget från kravet på arbetstillstånd inte ska gälla för personer som fått verkställigheten av ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut inhiberat på grund av tillfälliga verkställighetshinder. Det innebär att dessa personer inte kommer att ha möjlighet att arbeta. Motiveringen till detta är att gruppen inte bör kunna stärka sin etablering i Sverige genom en generell rätt att arbeta. Det bör betonas att det är fråga om personer som utvisats och som regelmässigt har beslut om återreseförbud som träder i kraft först när personen lämnat Schengenområdet.

Advokatsamfundet kan inte se att det vid en proportionalitetsbedömning skulle kunna innebära något negativt för Sverige om dessa personer, varav de flesta riskerar att bli kvar i Sverige under många år och sedan med största sannolikhet aldrig kommer att kunna återvända, skulle ges möjlighet att försörja sig själva. Däremot befarar Advokatsamfundet att förslaget riskerar att bidra till ökad utsatthet. Kombinationen av

⁸ FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Concluding observations on the seventh periodic report of Sweden, 22 mars 2024.

avsaknaden av rätten att arbeta, den låga dagersättningen och bindningen till anvisat boende riskerar att leda till att människor söker andra vägar för försörjning, till exempel genom att arbeta utan tillstånd eller brottslig verksamhet. Advokatsamfundet vill framhålla att Sverige har ett ansvar att se till att människor i Sverige lever under värdiga förhållanden. Dessutom är rätten till arbete en mänsklig rättighet enligt bland annat FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. Detta gäller oavsett personens vandel.

Barnkonventionen

Barnkonventionen är lag i Sverige och en barnkonsekvensanalys ska göras när barn påverkas av ett beslut som rör barnet eller någon i barnets familj. Utredningen nämner barnkonventionen på flera ställen och hävdar att förslagen inte anses strida mot barnkonventionen, men någon egentlig barnkonsekvensanalys har inte genomförts. Advokatsamfundet anser att det är angeläget att utredningen kompletteras med en sådan.

Ordnings- och säkerhetsstörningsärenden

Advokatsamfundet avstyrker förslaget att beslut om inhibition av verkställighet ska kunna fattas i "ordnings- och säkerhetsstörningsärenden".

Personkretsen är otydligt formulerad och ger stort utrymme för godtyckliga beslut. Promemorian innehåller hänvisningar till en pågående utredning "Utredningen om skärpta krav på hederligt levnadssätt och ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd" (Dir. 2023:158), som har i uppdrag att ta ställning till vilka brister som utöver brottslig verksamhet ska kunna leda till avslag på ansökningar om uppehållstillstånd och återkallelse av uppehållstillstånd. Detta innebär att det för närvarande inte går att ha någon klar uppfattning om vad som kommer att ingå i gruppen "ordnings- och säkerhetsstörningsärenden". I promemorian har inte utvecklats vilka tillfälliga verkställighetshinder som skulle kunna bli aktuella för denna grupp. Om verkställighetshindret beror på skyddsskäl, så har utlänningen rätt att få sina skyddsskäl prövade. Leder prövningen till att utlänningen har ett skyddsbehov, så krävs att utlänningen bedöms utesluten från skyddsstatus och utvisas för att verkställighetshinder ska uppstå. Det saknas lagstöd för att t.ex. den omständigheten att en utlänning arbetat utan arbetstillstånd (jfr. MIG 2024:9) ska leda till att en skyddsstatus ska upphävas. Den enda tänkbara situation som kan bli aktuell för denna

grupp är om det skulle föreligga något praktiskt verkställighetshinder. Förslaget är otydligt och behöver därför utvecklas ytterligare. Det bör tydligt framgå att en person med skyddsskäl aldrig ska kunna omfattas av kategorin ordnings- och säkerhetsstörningsärenden. Det är endast i tydligt angivna situationer som en person med skyddsstatus får vägras uppehållstillstånd. De exempel som anges i promemorian når inte upp till dessa krav.

Det finns vidare, enligt Advokatsamfundet, anledning att känna oro för att begreppet "hot mot allmän ordning och säkerhet" kommit att få en allt vidlyftigare tolkning i svensk rättspraxis.

EU-domstolen är tydlig med att stor försiktighet ska tillämpas vid bedömningen av begreppet "hot mot allmän ordning". Begreppet ska tolkas restriktivt och proportionalitetsprincipen måste beaktas. Den omständigheten att en person dömts för brott, innebär inte alltid att en tredjelandsmedborgare utgör ett hot mot allmän ordning. Det krävs att brottet är "så allvarligt eller av en sådan typ att det är nödvändigt att hindra tredjelandsmedborgaren från att vistas inom den berörda medlemsstaten". Advokatsamfundet anser att det är ytterst tveksamt om alla de exempel som i promemorian lyfts fram som exempel på hot mot allmän ordning når upp till de krav som EU-rätten ställer. Det gäller bristande regelefterlevnad (exempelvis bidragsfusk eller annat missbruk av välfärdssystemet), skulder till det allmänna och till enskilda, oärlig försörjning eller missbruk (substansberoende) samt 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.

Advokatsamfundet anser vidare att det är ytterst olämpligt ur rättssäkerhetssynpunkt att lämna över till domstolarna att avgöra vad som ska anses utgöra särskilda omständigheter i övrigt hänförliga till utlänningens levnadssätt. Det skapar en risk för godtyckliga bedömningar och en icke enhetlig rättstillämpning.

Säkerhetsärenden

Beträffande ärendegruppen säkerhetsärenden enligt utlänningslagen är det särskilt angeläget att den enskilde ges möjlighet att få grunden för utvisningsbeslutet prövad. Detta eftersom det i sådana ärenden finns omfattande rättssäkerhetsbrister. Advokatsamfundet har i ett remissvar över betänkandet Ett effektivare regelverk för

utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (SOU 2020:16), lämnat synpunkter avseende säkerhetsärenden som regleras av lagen om särskild utlänningskontroll (1991:572). De synpunkter som Advokatsamfundet lämnade där är i allt väsentligt giltiga även beträffande de säkerhetsärenden som berörs i nu aktuell utredning, dvs. säkerhetsärenden enligt utlänningslagen. De förslag som lämnas i den nu remitterade promemorian påminner i stora delar om den reglering som nu gäller enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlännningar.

Beträffande anmälningsskyldighet anförde Advokatsamfundet i remissyttrandet över betänkandet Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (SOU 2020:16), att förslaget om anmälningsskyldighet har en del gemensamt med bestämmelserna i äldre rätt om s.k. kommunarrest. Dessa kom så småningom att utmönstras, bland annat på grund av att de ansågs vara ineffektiva som kontrollmedel samt riskerade att stå i strid med Europakonventionen. Advokatsamfundet avstyrkte förslaget.

Advokatsamfundet avstyrker förslaget om anmälningsskyldighet vid inhibition av verkställighet vid tillfälliga verkställighetshinder för samtliga föreslagna ärendegrupper med samma argument.

Kommunal vuxenutbildning

I förslaget till ändring i lag om ändring i skollagen (2010:800) föreslås att en person som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § Utl.L, inte har rätt till kommunal vuxenutbildning.

Advokatsamfundet välkomnar den föreslagna övergångsregeln att de nya föreskrifterna inte ska tillämpas för den som antagits till kommunal vuxenutbildning före ikraftträdandet. En person som antagits till kommunal vuxenutbildning före ikraftträdandet som fått ett beslut om inhibition av verkställighet och omfattas av de regler som föreslås, riskerar att hamna i en situation som omöjliggör fortsatta studier. Det är därför angeläget att närmare utreda vad som ska gälla i en sådan situation beträffande boende och ekonomi.



SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander