



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

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får härmed lämna följande synpunkter, gällande i första hand utredningens förslag till ändringar i utlänningslagen (2005:716).

Fakultetsnämndens synpunkter i korthet

Utredarens förslag är långtgående, med konsekvenser för enskilda personers grundläggande fri- och rättigheter, vilket fordrar ett fullständigt och utförligt beredningsunderlag. Detta inte minst eftersom betänkandet rör barn och barns rättigheter. Fakultetsnämnden anser att betänkandet i detta avseende har vissa brister. Det saknas fördjupade resonemang om varför undantag från grundlagsskyddade rättigheter ska anses vara motiverat. Samtliga förslag är enligt utredarens mening förenliga med svensk grundlag, EKMR såväl som tillämplig EU-rätt. Noteras kan dock att varken EU:s gemensamma asyl- och migrationspakt eller internationella konventioner såsom konventionen mot tortyr m.m. eller konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter behandlas i betänkandet. I flera viktiga avseenden kommer utredningen till slutsatsen att rättstillämparen snarare än lagstiftaren bör avgöra innebörden av det förslag som utretts. Vidare ser fakultetsnämnden det som olyckligt att utredningen väljer att inte analysera eventuella implikationer av EU:s asyl- och migrationspakt, som träder i kraft i relativ närtid. Fakultetsnämnden ser det också som en svaghet att utredningen i avgörande delar av förslaget hänvisar till en annan, pågående, utredning. Fragmenteringen av den här utredningsprocessen gör det svårare för remissinstanser att lämna konstruktiva synpunkter och riskerar att sänka kvaliteten i det beredningsunderlag som regeringen ska utgå ifrån vid utformningen av en eventuell proposition.

I det följande utvecklar fakultetsnämnden dessa synpunkter.

Synpunkterna i helhet

Utredningens förslag motiveras med hänvisning till behovet av en effektivare hantering av avlägsnandebeslut för vissa utlännningar



2024-02-17

JURFAK 2024/49

(betänkandet s. 35) samt med resonemang om att det inte är rimligt att den som ska avlägsnas från Sverige på grund av brott eller annan icke önskvärd verksamhet eller beteenden ska ha rätt till samma förmåner som andra i Sverige (se s. 35-36, 403-404). Resonemanget om rimlighet utvecklas t.ex. gällande förslagen om anmälningsskyldighet i vilket det anges att det inte är rimligt att en person som "genom sina handlingar har ställt sig vid sidan om samhällets normer" fortsatt ska kunna få del av olika förmåner, "röra sig fritt och därigenom ha lättare att fortsätta begå straffbara gärningar eller liknande" (s. 330). Utredningens förslag kan på så sätt förstås som att en skarpare distinktion ska göras mellan utlänningar som "förtjänar" att erhålla vissa rättigheter och förmåner, och vilka som inte gör det.

Analysen gällande de olika rättsliga vägval och de inskränkningar av fri- och rättigheter enligt regeringsformen, EKMR och andra internationella rättsakter som de politiska argumenten aktualiserar är enligt fakultetsnämndens mening inte tillräckligt omfattande och djup.

Det är svårt att skapa sig en helhetsbild av alla de förestående förändringarna av det migrationsrättsliga systemet, då de behandlas i flera parallella utredningar. Det nu aktuella förslaget utgör ytterligare ett exempel på hur regeringen lämnar ett utredningsuppdrag där uppgiften är avgränsad men rättsfrågorna vidsträckta. Detta minskar överblickbarheten, särskilt som den här utredningen i viktiga avseenden hänvisar till en pågående utredning och till rättstillämparen.

Intryck förstärks av utredningens val (se avsnitt 3.2.) att inte behandla rättsakterna i EU:s s.k. gemensamma asyl- och migrationspakt som trädde i kraft i juni 2024 och som ska tillämpas i medlemsstaterna från och med den 12 juni 2026. Trots att delar av utlänningslagen kommer att upphävas på grund av de nya EU-rättsliga reglerna görs i betänkandet ingen analys av huruvida detta påverkar utredningens förslag. I vad mån exempelvis förslagen om inhibition av verkställighet vid tillfälliga verkställighetshinder kommer att behöva upphävas eller justeras med hänsyn till pakten berörs inte. Inte heller det förslag på ett reviderat återvändandedirektiv som presenterades 2018 diskuteras. En motivering till gjorda avgränsningar saknas, så vitt fakultetsnämnden kan utläsa.

Den del av utredningens förslag som berör inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder för vissa utlänningar väcker frågor. Förslaget kan beskrivas som att det som tidigare enbart gällt för utlänningar som omfattas av Lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar, en lag som syftar till att förhindra att terroristdåd utförs eller planeras i Sverige och ger möjlighet till utvisning i andra fall av allvarliga hot mot Sveriges säkerhet, nu föreslås gälla för ytterligare fem kategorier av utlänningar. I lagförslaget är huvudregeln vid tillfälliga verkställighetshinder inhibition av utvisningsbeslut istället för



tidsbegränsade uppehållstillstånd. Vistelsen under den tid som verkställigheten av utvisningsbeslutet är inhiberat ska anses olaglig (i den mening som avses i återvändandedirektivet, se avsnitt 5.4.4.). Personen i fråga ska emellertid inte, enligt förslaget, kunna ställas till ansvar enligt UtIL 20 kap. 1 § (som innebär att en person som uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd under vissa förutsättningar döms till böter). Att vistelsen betraktas som illegal får därmed framför allt en signalfunktion om att personen inte är önskvärd i Sverige.

Av de fem kategorier för vilka inhibition av verkställigheten snarare än tillfälliga uppehållstillstånd enligt förslaget ska gälla är fyra av den karaktären att de, enkelt uttryckt, handlar om personer som begått eller misstänks ha begått någon form av allvarligt brott eller utgör ett hot mot nationell säkerhet. Dessa kategorier är framförallt reglerade i utlänningslagstiftningen.¹ Härvidlag är det viktigt att komma ihåg att de aktuella bestämmelserna inte enbart omfattar personer som faktiskt har dömts till ansvar för brott, utan även sådana om enbart misstänks för brott. Dessutom pågår det en parallell lagstiftningsprocess (dir. 2023:112) där frågan om skärpta regler för unga lagöverträdare behandlas. Det är svårt att överblicka konsekvenserna av de förslag som redovisas i SOU 2025:11, med avseende på den ordning om uppskjuten utvisning vid tillfälliga verkställighetshinder som föreslås i det här aktuella betänkandet.

Den femte kategorin kan dock förstås som ett förslag på att skapa en ny rättslig figur – s.k. ordnings- och säkerhetsärenden – inom migrationsrätten. Fakultetsnämnden är här av uppfattningen att personkretsen i denna kategori är alltför otydligt definierad. I betänkandet förklaras, som ovan nämnt, att lokutionen tar sikte på utlänningar som bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet samt andra utlänningar vars levnadssätt motiverar att de inte bör få uppehållstillstånd vid tillfälliga verkställighetshinder (avsnitt 5.5.). Härvidlag innehåller utredningen hänvisningar till en annan pågående utredning, *Utredningen om skärpta krav på hederligt levnadssätt och ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd* (Dir. 2023:158), i vilken utredaren har att ta ställning till bl.a. vilka andra brister i levnadssätt än brottslig verksamhet som ska kunna leda till avslag på ansökningar om uppehållstillstånd och återkallelse av uppehållstillstånd. I utredningsdirektiven nämns i detta avseende bl.a. bidragsfusk eller annat missbruk av välfärdssystemet, association eller annat närmare samröre med eller deltagande i kriminella nätverk eller klaner eller våldsbejakande eller extremistiska organisationer eller miljöer som hotar

¹ 1) Personer som utvisas på grund av brott enl. 8 kap. 1 § UtIL, 2) personer som omfattas av ett s.k. säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 § UtIL, 3) personer som är uteslagna från att anses som flyktingar respektive alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 b eller c § UtIL, samt 4) de som vägrats uppehållstillstånd enligt 4 kap. 3 andra stycket § UtIL och 5 kap. 1 andra stycket UtIL.



2024-02-17

JURFAK 2024/49

grundläggande svenska värderingar. Hur den utredningens faktiska förslag kommer att se ut är i dagsläget oklart.

Den nu aktuella utredningen (Ds. 2024:23) gör i frånvaro av färdiga förslag från nämnda pågående utredning, bedömningen att de exempel som lyfts fram i Dir. 2023:158, i det enskilda fallet, skulle kunna ses som särskilda omständigheter i övrigt hänförliga till utlänningens levnadssätt som aktualiserar tillämpning av den nu föreslagna regleringen. Reformering av ett rättsområde genom flera delutredningar som bara delvis är samordnade riskerar att leda till att analysen blir ofullständig och att potentiella komplikationer förbises. Detta blir särskilt tydligt i det här fallet, då en ny men ofärdig rättslig figur utgör en tongivande del utredningen.

Att införa ett rekvisit som "svenska värderingar" i en lagstiftningsprodukt, vilket måste anses vara ett värdeladdat rekvisit, utan att samtidigt redovisa en gedigen rättslig analys är problematiskt. Utredaren menar att det ytterst ankommer på rättstillämparen att avgöra vilka särskilda omständigheter med hänvisning till utlänningens levnadssätt som bör ges relevans. Fakultetsnämnden anser inte detta vara en lämplig lösning. Att skjuta över komplicerade gränsdragningsfrågor till rättstillämparen medför en betydande risk för en rättsosäker process med spretande tillämpning hos myndigheter och domstolar, något som bl.a. Lagrådet kritiserat i samband med förslaget till den s.k. begränsningslagen (Lagrådets yttrande 2016-04-20).

Ytterligare ett par aspekter i utredningen som har betydelse för den enskildes rättssäkerhet ska nämnas.

Fakultetsnämnden ställer sig positiv till de överklagandemöjligheter som betänkandet föreslår. Möjligheten att få ett beslut eller en dom överprövad i en högre instans är en betydelsefull mekanism för att stärka rättssäkerhet. Fakultetsnämnden noterar dock att Migrationsverkets beslut om boendeplacering enligt betänkandet inte ska vara överklagbart. Visserligen kan den enskilde välja ett annat boende, men då kommer dennes dagsersättning att utgå och med tanke på att den enskilde inte får förvärvsarbeta i Sverige så är den enskilde mer eller mindre tvingad att acceptera Migrationsverkets förslag. Följden blir att den enskildes mänskliga rättigheter i praktiken begränsas kraftigt. Utredningens förslag fordrar därför mer fullständiga och uttömmande resonemang för att vara användbara i regeringens fortsatta beredning.

Enligt fakultetsnämndens mening är det också problematiskt att det uppställs krav om prövningstillstånd hos Migrationsöverdomstolen även i en situation när en migrationsdomstol prövat frågan om inhibition av verkställighet vid tillfälliga verkställighetshinder som första instans. Det generella kravet på prövningstillstånd hos Migrationsöverdomstolen ska



2024-02-17

JURFAK 2024/49

enligt betänkandet gälla även i denna situation. Med tanke på att ändringsdispens saknas hos Migrationsöverdomstolen innebär ordningen att den enskilde i denna situation inte kommer att ges någon överprövning. Enligt betänkandet utgör detta inget större bekymmer eftersom ett inhibitionsbeslut bara föreslås gälla ett år i taget, vilket innebär att Migrationsverket kommer att pröva frågan på nytt inom ett år. Fakultetsnämnden anser inte att den föreslagna ordningen uppfyller de krav på rättssäkerhet som bör ställas i den här typen av mål.

Vad gäller möjligheterna att få ett offentligt biträde förstår fakultetsnämnden betänkandet så (se betänkandet s. 280) att en utlänning som eventuellt kommer att omfattas av den nya ordningen med uppskjuten verkställighet genom inhibition i regel ska få ett offentligt biträde förordnat. Om frågan väcks inom ramen för en asylprocess gäller 18 kap. 1 första stycket 1 eller 2 § UtIL, och om verkställighetshindret uppkommer postprocessuellt, dvs. efter att ett utvisningsbeslut vunnit laga kraft, kan 18 kap. 1 första stycket 3 § UtIL tillämpas. Enligt fakultetsnämnden är det rimligt att presumera att en utlänning som redan omfattas, eller riskerar att omfattas av ett inhiberat utvisningsbeslut (snarare än ett tillfälligt uppehållstillstånd, som utgör den alternativa rättsföljden) har ett behov av att förordnas ett offentligt biträde.

Till sist ska något sägas om betänkandet i den del som den gäller tilldelning av boendeplats för personer som omfattas av ett inhiberat utvisningsbeslut på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder. Enligt den ordning som föreslås i betänkande ska dagersättning och särskilt bidrag villkoras av att utlänningen faktiskt bosätter sig på det boende som Migrationsverket tilldelat dem. Detta i kombination med att förvärvsarbete inte ska tillåtas och att de kan belastas med både områdesbegränsning och anmälningsskyldighet, innebär att deras mänskliga rättigheter begränsas. I vad mån dylika inskränkningar är möjliga beror på hur proportionalitetsbedömningen görs, och härvidlag kan noteras att rättstillämparen ges en mycket komplex fråga.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av universitetslektor Isa Cegrell Karlander med inspel av professor Rebecca Thorburn Stern. Yttrandet har på delegation avgivits av fakultetens dekanus, professor Anna Singer.

Anna Singer