

Inhibition av verkställigheten

– en ny ordning för vissa utlänningar
vid tillfälliga verkställighetshinder

Ds 2024:23



Regeringskansliet
Justitiedepartementet

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss

Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-1029-2 (tryck)

ISBN 978-91-525-1029-2 (pdf)

ISSN 0284-6012

Förord

Migrationsministern beslutade den 29 februari 2024 att ge tidigare kammarrättspresidenten i Kammarrätten i Göteborg Dag Stegeland i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att utreda möjligheten att för vissa utlänningar skjuta upp verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning vid tillfälliga verkställighetshinder, som ett alternativ till att bevilja uppehållstillstånd (Ju 2024:B).

Rättsliga experten Susanne Hansson och kammarrättsrådet Eva Römbo har arbetat som sekreterare i uppdraget.

En referensgrupp har varit knuten till uppdraget med företrädare för Migrationsverket, Polismyndigheten, Stockholms universitet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges domstolar, Sveriges Kommuner och Regioner samt Säkerhetspolisen. Utredaren svarar dock ensam för innehållet i promemorian.

Genom promemorian avslutas uppdraget.

Göteborg i oktober 2024

Dag Stegeland

/Susanne Hansson
Eva Römbo

Innehåll

Förkortningar	25
Sammanfattning	35
1 Författningsförslag	47
1.1 Förslag till lag om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar	47
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.....	51
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.....	52
1.4 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	53
1.5 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395).....	54
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	57
1.7 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	58
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.....	59
1.9 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	61

1.10	Förslag till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.	84
1.11	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	86
1.12	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	87
1.13	Förslag till lag om ändring i lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare	88
1.14	Förslag till förordning om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar.....	89
1.15	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar	92
1.16	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande	94
1.17	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.....	97
1.18	Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)	98
1.19	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar	103
1.20	Förslag till förordning om ändring i utlänningsdataförordningen (2016:30)	104
1.21	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.....	106
1.22	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.....	108
2	Uppdraget och dess genomförande	109
2.1	Utredarens uppdrag.....	109
2.1.1	Sammanfattning	109

2.1.2	Bakgrund.....	110
2.1.3	Uppdragsbeskrivningen	111
2.2	Utredarens arbete.....	112
2.3	Ärendetyper som omfattas av uppdraget	113
2.3.1	Uteslutandeärenden	113
2.3.2	Vägransärenden.....	115
2.3.3	Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen	115
2.3.4	Ärenden om brottsutvisade	116
2.3.5	Ordnings- och säkerhetsstörningsärenden.....	117
2.4	Statistik.....	118
2.4.1	Uteslutande- och vägransärenden	118
2.4.2	Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen	119
2.4.3	Ärenden om brottsutvisade	119
2.4.4	Antalsmässiga uppskattningar	121
2.5	Avgränsningar av uppdraget.....	122
2.5.1	Uppdraget i förhållande till andra ärendetyper....	122
2.5.2	Begreppen inte bestående, tillfälliga, respektive bestående verkställighetshinder.....	123
2.6	Disposition	124
3	Gällande rätt om hinder mot verkställighet och tvångsmedel	125
3.1	Kapitlets innehåll	125
3.2	Pågående arbete inom EU på det migrationsrättsliga området.....	126
3.3	Avvisning och utvisning enligt utlänningslagen	126
3.3.1	Administrativa beslut om avvisning eller utvisning.....	127
3.3.2	Beslut om utvisning som meddelas av allmän domstol	129
3.3.3	Beslut om återvändande enligt återvändandedirektivet	131
3.4	Flyktingar, alternativt skyddsbehövande och förutsättningar för att uteslutas från skydd	134

3.4.1	Regelverket för flyktingar, alternativt skyddsbehövande och uteslutning från skydd	134
3.4.2	Exempel från Migrationsöverdomstolens praxis.....	138
3.5	Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen	141
3.5.1	Regelverket för säkerhetsärenden	141
3.5.2	Exempel från Migrationsöverdomstolens praxis.....	142
3.6	Skäl mot att bevilja uppehållstillstånd och återkallelse av uppehållstillstånd i vissa fall	143
3.6.1	Utlänningslagens bestämmelser	143
3.6.2	Utredningen om skärpta krav på hederligt levnadssätt och ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd	146
3.7	Förutsättningar för utvisning på grund av brott	146
3.8	Olika typer av verkställighetshinder	147
3.8.1	Politiska, praktiska och medicinska verkställighetshinder.....	147
3.8.2	Tillfälliga och bestående verkställighetshinder....	150
3.9	Nuvarande ordningar vid hinder mot verkställighet enligt utlänningslagen.....	152
3.9.1	Administrativa beslut om avvisning eller utvisning	152
3.9.2	Beslut om utvisning som meddelats av allmän domstol.....	156
3.9.3	Uppskjuten verkställighet enligt återvändandedirektivet.....	161
3.10	Några andra relevanta frågor.....	162
3.10.1	Barn och utsatta personer.....	162
3.10.2	Särskilt om ensamkommande barn	164
3.10.3	Arbetsstillstånd och undantag från kravet på arbetsstillstånd	164
3.10.4	Passkrav och utfärdande av främlingspass i vissa fall.....	166
3.10.5	Inhibition enligt utlänningslagen	167
3.10.6	Offentligt biträde enligt utlänningslagen	167

3.10.7	Muntlig handläggning, skriftliga beslut och motivering av beslut enligt utlänningslagen.....	168
3.10.8	Underrättelseskyldigheter enligt utlänningsförordningen	168
3.11	Utvisning och hinder mot verkställighet enligt lagen om särskild kontroll av vissa utläningar	169
3.12	Tvångs- och kontrollåtgärder.....	172
3.12.1	Europakonventionen.....	172
3.12.2	Rättighetsstadgan	174
3.12.3	Återvändandedirektivet.....	175
3.12.4	Regeringsformen och principer för användandet av tvångs- och kontrollåtgärder	176
3.12.5	Vissa tvångs- och kontrollåtgärder enligt utlänningslagen	177
3.12.6	Vissa tvångs- och kontrollåtgärder enligt lagen om särskild kontroll av vissa utläningar.....	181
4	Gällande rätt om bistånd.....	187
4.1	Kapitlets innehåll	187
4.2	Internationell rätt och EU-rätt att beakta.....	187
4.2.1	Europakonventionen.....	187
4.2.2	Barnkonventionen	188
4.2.3	Återvändandedirektivet och EU-domstolens praxis	189
4.2.4	Rättigheter enligt skyddsgrundsdirektivet	190
4.3	Folkbokföring och bosättning	191
4.3.1	Innebörd av och förutsättningar för folkbokföring.....	191
4.3.2	Avregistrering från folkbokföringen.....	192
4.3.3	Migrationsverkets underrättelseskyldighet till Skatteverket	193
4.3.4	Personnummer och samordningsnummer.....	193
4.3.5	Navet och SPAR.....	194
4.3.6	Sammanfattning av folkbokföringens betydelse för bosättning i Sverige.....	194
4.4	Bistånd till uppehälle och boende	195

4.4.1	Socialtjänstlagens bestämmelser.....	195
4.4.2	Bistånd till asylsökande enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.....	198
4.4.3	När upphör rätten till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.?	202
4.4.4	Återinträde enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.	202
4.4.5	Sammanfattning om när rätten till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. upphör.....	203
4.4.6	LMA-kort för asylsökande	203
4.4.7	Förslag av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande	204
4.4.8	Mottagningscenter och återvändandecenter inrättas av Migrationsverket.....	204
4.5	Socialförsäkringsförmåner	205
4.5.1	Krav på att vara försäkrad för bosättningsbaserade förmåner.....	205
4.5.2	Krav på uppehållstillstånd.....	206
4.5.3	Vad gäller för asylsökande?	207
4.5.4	Pågående utredningsuppdrag	208
4.6	Stöd och service enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.....	208
4.6.1	Krav på bosättning i kommunen	208
4.6.2	Stöd och service till asylsökande	209
4.7	Hälso- och sjukvård	209
4.7.1	Vilka krav gäller för att omfattas av fullständig hälso- och sjukvård?.....	210
4.7.2	Tandvård enligt tandvårdslagen.....	211
4.7.3	Hälso- och sjukvård till asylsökande	212
4.7.4	Tandvård till asylsökande enligt 2008 års lag.....	213
4.7.5	Vårdavgifter	213
4.8	Utbildningsfrågor	215
4.8.1	Asylsökande har rätt till gymnasieutbildning	215
4.8.2	Den som vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning har rätt till gymnasieutbildning.....	216

4.8.3	Eftergymnasiala studier.....	217
4.8.4	Komvux.....	218
4.8.5	Studiestöd till bosatta och vid särskilda skäl.....	219
4.8.6	Studiestöd till asylsökande ges inte	221
4.9	Etableringsinsatser vid uppehållstillstånd.....	221
4.10	Statliga ersättningar till en kommun eller region.....	222
4.10.1	Förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.....	222
4.10.2	Förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande	223
4.10.3	Förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl.	223
5	Inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder	225
5.1	Kapitlets innehåll	225
5.2	Utgångspunkter för förslagen.....	226
5.2.1	Nuvarande reglering och praxis vid tillfälliga verkställighetshinder	226
5.2.2	Förenlighet med EU-rätten	226
5.2.3	Skillnaden mellan inte bestående, tillfälliga, respektive bestående verkställighetshinder.....	234
5.3	Begreppet inhibition av verkställigheten bör användas för att skjuta upp en verkställighet	234
5.3.1	Olika begrepp används för att skjuta upp en verkställighet.....	234
5.3.2	För- och nackdelar med att använda begreppet inhibition.....	235
5.3.3	Sammantagen bedömning	235
5.4	Innebörden av ett beslut om inhibition av verkställigheten	236
5.4.1	Beslutet om avvisning eller utvisning får inte verkställas.....	236
5.4.2	Det är fortfarande fråga om ett verkställighetsärende	237

5.4.3	Verkställighetsförberedande åtgärder utifrån det tillfälliga verkställighetshindrets art	238
5.4.4	Vistelsen ska anses olaglig i den mening som avses i återvändandedirektivet	240
5.5	Inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar, förutom de brottsutvisade	242
5.5.1	Utlänningar som ska omfattas av den ordning som ska föreslås.....	242
5.5.2	Begreppet levnadssätt i nuvarande utlänningslagstiftning	243
5.5.3	Andra utlänningar som bör omfattas av den ordning som ska föreslås	248
5.5.4	Inhibition av verkställigheten bör vara huvudalternativet för dessa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder	258
5.5.5	Särskilda skäl att i vissa fall bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd	260
5.5.6	Beslutande myndigheter	262
5.5.7	Ex officio-prövning av Migrationsverket	263
5.5.8	När bör ett beslut om inhibition av verkställigheten kunna fattas?	263
5.6	Ny prövning av ett beslut om inhibition av verkställigheten som meddelats en utlänning, förutom en utlänning som utvisats på grund av brott.....	265
5.6.1	Ny prövning löpande under vissa förutsättningar.....	265
5.6.2	Förutsättningar för ny prövning	266
5.6.3	Vad händer om en ny prövning inte görs?	267
5.6.4	Innehållet i en ny prövning.....	268
5.7	Upphävande eller upphörande i övrigt av ett beslut om inhibition av verkställigheten.....	269
5.7.1	Migrationsverket bör få upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten	269
5.7.2	Ett beslut om inhibition av verkställigheten kommer i vissa fall att upphöra per automatik....	270
5.8	Underrättelseskyldigheter	271
5.8.1	Befintliga underrättelseskyldigheter	271

5.8.2	En ny underrättelseskyldighet för verkställande myndighet föreslås.....	272
5.9	Ny prövning av ett beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats på grund av särskilda skäl	273
5.9.1	Förutsättningar för ny prövning	273
5.9.2	Vad händer om en ny prövning inte görs?	275
5.10	Vissa ärenden i fråga om inhibition av verkställigheten bör vara säkerhetsärenden	276
5.11	Rättssäkerhetsgarantier	277
5.11.1	Överklagande av beslut	277
5.11.2	Särskilt om Säkerhetspolisens rätt att överklaga vissa beslut	278
5.11.3	Rätt till offentligt biträde i vissa fall.....	279
5.11.4	Skriftliga och motiverade beslut	281
5.12	Bestämmelserna om inhibition av verkställigheten bör placeras i 12 kap. UtIL	282
5.13	Upplysningsbestämmelser.....	283
5.13.1	5 kap. 11 § och 12 kap. 18 § UtIL.....	283
5.13.2	5 kap. 18 § sjätte stycket UtIL	284
5.14	Inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder för utlänningar som utvisats på grund av brott.....	285
5.14.1	Inhibition av verkställigheten bör vara huvudalternativet vid tillfälliga verkställighetshinder även för brottsutvisade.....	285
5.14.2	Särskilda skäl att i vissa fall bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.....	286
5.14.3	Beslutande myndigheter.....	290
5.14.4	Initiering av Migrationsverket ex officio	292
5.15	Ny prövning av ett beslut om inhibition av verkställigheten som meddelats en utlänning som utvisats på grund av brott	292
5.15.1	Ny prövning löpande under vissa förutsättningar	293

5.15.2	Förutsättningar för ny prövning	293
5.15.3	Vad händer om en ny prövning inte görs?	295
5.15.4	Innehållet i en ny prövning.....	296
5.16	Upphävande eller upphörande i övrigt av ett beslut om inhibition av verkställigheten.....	297
5.16.1	Migrationsverket bör få upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten	297
5.16.2	Ett beslut om inhibition av verkställigheten kommer i vissa fall att upphöra per automatik....	298
5.17	Underrättelseskyldigheter	299
5.17.1	Befintliga underrättelseskyldigheter	299
5.17.2	En ny underrättelseskyldighet för verkställande myndighet föreslås	300
5.18	Ny prövning av ett beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats på grund av särskilda skäl.....	301
5.18.1	Förutsättningar för ny prövning	301
5.18.2	Vad händer om en ny prövning inte görs?	303
5.19	Vissa ärenden i fråga om inhibition av verkställigheten bör vara säkerhetsärenden även för brottsutvisade	305
5.20	Rättssäkerhetsgarantier	306
5.20.1	Överklagande av beslut.....	306
5.20.2	Särskilt om Säkerhetspolisens rätt att överklaga vissa beslut	307
5.20.3	Den enskildes motparter i migrationsdomstolen och Migrationsöverdomstolen	307
5.20.4	Rätt till offentligt biträde i vissa fall	308
5.20.5	Skriftliga och motiverade beslut.....	309
5.21	Några övriga frågor	310
5.21.1	Utlänningar som avtjänar fängelsestraff	310
5.21.2	Familjemedlemmar.....	311
5.21.3	Verkställande myndighet när det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten	312

6	Anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning	315
6.1	Kapitlets innehåll	315
6.2	Utgångspunkter för förslagen.....	316
6.2.1	Vikten av ett ändamålsenligt och effektivt verkställighetsarbete	316
6.2.2	Bestämmelserna om förvar och uppsikt i 10 kap. UtL	317
6.2.3	Utlänningarnas boende kommer i regel att vara ordnat av Migrationsverket	318
6.3	Krav vid införandet och användningen av tvångsmedel	318
6.3.1	Legalitet, ändamål, behov och proportionalitet...	318
6.3.2	Skyddet mot frihetsberövanden och rätten till skydd för privat- och familjeliv.....	319
6.3.3	Återvändandedirektivet.....	321
6.3.4	Sammantagen bedömning	321
6.4	Fakultativa bestämmelser om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning bör införas	324
6.5	Förutsättningar för anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning	325
6.5.1	Grundförutsättningar	326
6.5.2	Risk för att utläningen avviker	326
6.5.3	Risk för att utläningen på annat sätt hindrar verkställigheten.....	327
6.5.4	Områdesbegränsning utöver anmälningsskyldighet	328
6.5.5	Behov och proportionalitet.....	329
6.5.6	Barn och barnets bästa	331
6.6	Beslutande myndigheter	332
6.6.1	Alternativet den verkställande myndigheten	332
6.6.2	Ett alternativ som övervägts	333
6.6.3	Den verkställande myndigheten bör få fatta beslut om tvångsmedlen.....	333
6.7	Innebörden av anmälningsskyldighet och områdesbegränsning	334

6.8	Anmälningsskyldighetens utformning.....	335
6.8.1	Antal anmälningstillfällen.....	335
6.8.2	Tid och plats för anmälningstillfällena.....	336
6.9	Vistelseområdets omfattning.....	337
6.9.1	Vistelseområdet ska alltid bestämmas till minst ett län.....	338
6.9.2	Vistelseområdet bör i regel bestämmas till det län där utlänningen bor.....	339
6.10	Innehållet i ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning	340
6.11	Ny prövning av beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning	341
6.11.1	Ny prövning senast inom ett år och efter det löpande senast inom samma tid.....	341
6.11.2	Innehållet i och innebörden av en ny prövning...	342
6.11.3	Beslut som inte prövas på nytt inom föreskriven tid upphör att gälla.....	344
6.12	Upphävande och upphörande i övrigt av ett beslut	344
6.12.1	Beslut om upphävande.....	344
6.12.2	Upphörande i övrigt	345
6.13	Den verkställande myndigheten bör i vissa fall få ändra ett beslut utan en ny prövning.....	346
6.14	Ansökan och beslut om undantag eller tillfälliga lättnader	348
6.14.1	Europakonventionen och återvändandedirektivet.....	348
6.14.2	Ansökan om undantag eller tillfälliga lättnader ..	349
6.14.3	Särskilda skäl bör krävas för att bevilja undantag eller tillfälliga lättnader.....	350
6.14.4	Innehållet i och innebörden av ett beslut om undantag eller tillfälliga lättnader.....	351
6.15	Rättssäkerhetsgarantier	353
6.15.1	Överklagande av beslut.....	353
6.15.2	Skriftliga och motiverade beslut.....	354
6.15.3	Delgivning av beslut.....	355

6.15.4	Muntlig förhandling vid ny prövning i vissa fall	356
6.15.5	Rätt till offentligt biträde i vissa fall.....	358
6.16	När börjar ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning att gälla?	359
6.16.1	Beslutet börjar i regel att gälla omedelbart efter att det delgetts utlännningen.....	359
6.16.2	Frågan om interimistiska beslut	360
6.17	Bör en yttersta tidsgräns för användningen av tvångsmedlen införas?	365
6.17.1	Frågan om en yttersta tidsgräns i förhållande till andra regleringar	365
6.17.2	Någon yttersta tidsgräns bör inte införas	366
6.18	Särskilt om förhållandet till bestämmelserna om förvar och uppsikt i 10 kap. UtlL.....	368
6.19	Ett nytt kapitel i utlänningslagen föreslås	369
6.19.1	Regleringen i 9–11 kap. UtlL	369
6.19.2	De nya bestämmelserna bör placeras i ett nytt 9 a kap. i utlänningslagen.....	370
6.20	Sanktionsfrågan.....	370
6.20.1	En sanktion behövs vid åsidosättanden och överträdelser.....	370
6.20.2	Nedsättning av dagersättning är inte en tillräcklig konsekvens	371
6.20.3	En administrativ sanktion är inte heller en tillräcklig konsekvens	373
6.20.4	Särskilt om 20 kap. 1 och 2 §§ UtlL samt 8 kap. 3 § LSU	375
6.20.5	Ett straffansvar kan och bör införas	377
6.21	En ny straffreglering bör föras in i 20 kap. UtlL.....	381
6.21.1	Hur bör kriminaliseringen ske?	381
6.21.2	Straffbarhet	382
6.21.3	Straffskala.....	382
6.21.4	Åtal vid ringa brott endast om det är motiverat från allmän synpunkt	384
6.21.5	Påföljdsval	384

6.21.6	Den nya regleringen om straffansvar bör placeras i 20 kap. UtlL.....	385
7	Krav på arbetstillstånd	387
7.1	Kapitlets innehåll.....	387
7.2	Nuvarande reglering.....	387
7.3	Krav på arbetstillstånd bör gälla	388
7.4	När bör undantaget från kravet på arbetstillstånd enligt 5 kap. 4 § UtlF upphöra att gälla?.....	389
7.5	Försörjning på annat sätt	390
8	Undantag från passkrav och omhändertagande av pass	391
8.1	Kapitlets innehåll.....	391
8.2	Passkravet för utlänningar	391
8.2.1	Passkravet i 2 kap. 1 § UtlL och praxis	391
8.2.2	Särskilt om hemlandspass och främlingspass	392
8.2.3	Vissa undantag från passkravet enligt gällande ordning.....	393
8.3	Bör nya undantag från passkravet införas?	393
8.4	Ändringar i regleringen om undantag från passkravet föreslås.....	394
8.4.1	Nya undantag från passkravet föreslås för utlänningar i vissa ärendetyper	394
8.4.2	Undantaget från passkravet vid uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b § UtlL.....	395
8.5	Omhändertagande av pass och andra identitetshandlingar.....	395
8.5.1	Nuvarande reglering i utlänningslagen	395
8.5.2	Omhändertagande av identitetshandlingar enligt 5 kap. 26 § LSU	396
8.6	En ny reglering om omhändertagande av pass och andra identitetshandlingar föreslås	397

8.7	Möjligheter till identifikation när en identitetshandling omhändertagits.....	398
8.8	Överklagande av beslut.....	399
9	Bistånd vid inhibition av verkställigheten	401
9.1	Kapitlets innehåll	401
9.2	Utgångspunkter för förslagen.....	403
9.2.1	Fullständiga välfärdsförmåner bör inte ges.....	403
9.2.2	Principer och garantier enligt återvändandedirektivet och EU-rättspraxis	405
9.2.3	Pågående lagstiftningsarbete för asylsökande.....	406
9.3	Översikt över nuvarande system för bistånd	407
9.3.1	Bistånd till asylsökande	407
9.3.2	Bistånd om uppehållstillstånd beviljas.....	409
9.3.3	Bistånd vid avslag på en asylansökan.....	409
9.3.4	Bistånd vid avsaknad av nödvändiga tillstånd eller myndighetsbeslut	410
9.4	Förutsättningar för regleringen	411
9.4.1	Målgruppen för regleringen är inte homogen.....	411
9.4.2	Varje myndighet gör sin prövning av tillhörigheten till ett ersättningssystem	412
9.5	En ny lag bör reglera bistånd vid beslut om inhibition av verkställigheten.....	412
9.5.1	En ny lag är den lämpligaste lösningen	412
9.5.2	Alternativ som övervägts	413
9.6	Den nya lagens tillämpningsområde	414
9.6.1	Lagens personkrets	414
9.6.2	När ska den nya lagen tillämpas?.....	415
9.7	I den nya lagen anges vilka bestämmelser i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som ska tillämpas	417
9.7.1	En ny lämplig ordning.....	417
9.7.2	Ett dokument som visar tillhörighet till den nya lagen bör utfärdas	418
9.7.3	Personkretsen i 1 § första stycket 1 LMA	420

9.7.4	Särskilda bestämmelser för ensamkommande barn	420
9.8	Bistånd i form av dagersättning och särskilt bidrag	423
9.8.1	Dagersättning och särskilt bidrag ska kunna ges.....	423
9.8.2	En skälig ersättningsnivå	426
9.8.3	Ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL ska inte kunna ges.....	427
9.8.4	Praxis och uppmärksammade problem.....	428
9.8.5	I den nya lagen ska förhållandet till 4 kap. 1 § SoL förtydligas	430
9.8.6	En upplysningsbestämmelse i socialtjänstlagen ..	431
9.9	Migrationsverket ska tilldela en plats vid ett boende i Migrationsverkets regi.....	432
9.9.1	En ny ordning för boende är motiverad	432
9.9.2	Tilldelning av plats ger myndigheterna bättre kontroll	433
9.9.3	Synpunkter från Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen på boendeplicering.....	437
9.9.4	Inriktningen är ett ökat boende via Migrationsverket	438
9.9.5	Migrationsverket har lämpliga boendeplatser	439
9.9.6	Migrationsverkets beslut om tilldelning av boendeplat ska inte få överklagas	441
9.9.7	Krav att vara registrerad vid ett av Migrationsverkets boenden	442
9.10	Boende på tilldelad plats som villkor för dagersättning och särskilt bidrag.....	443
9.10.1	Rätten till bistånd knyts till boendet	443
9.10.2	Innebörden av att bo på den tilldelade platsen	444
9.10.3	Undantag från boendevillkoret	445
9.10.4	Boende i en kommunal del med sociala och ekonomiska utmaningar	453
9.11	Skyldighet att underrätta Migrationsverket om aktuell bostadsadress	456
9.11.1	En underrättelseskyldighet om bostadsadress bör införas	456

9.11.2	Att underrätta Migrationsverket om aktuell bostadsadress bör vara ett villkor för rätt till bistånd	458
9.11.3	Bedömningen av rätten till bistånd.....	458
9.11.4	När är en underlåtenhet att underrätta om bostadsadress ursäktlig?	460
9.11.5	Boende på annan än tilldelad plats utan rätt till bistånd	461
9.11.6	Utebliven anmälan av aktuell bostadsadress i förhållande till beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning.....	461
9.11.7	Villkor för rätt till bistånd – en sammanfattning	462
9.11.8	Information om villkoren för bistånd	463
9.11.9	Bidragsbrott	463
9.12	Undersökning för att bedöma om en utlänning bor på tilldelad boendeplats	464
9.12.1	Det finns behov av kontrollåtgärder för att bedöma om en utlänning bor på tilldelad boendeplats	464
9.12.2	Samma kontrollåtgärder som för asylsökande bör införas	465
9.12.3	Förutsättningar för att Migrationsverket ska få undersöka vissa utrymmen kopplade till en tilldelad boendeplats.....	466
9.13	Handräckning om en utlänning inte självmant lämnar en boendeplats.....	470
9.13.1	En utvidgad handräckningsreglering	470
9.13.2	Behovet av reglering för den nya lagens personkrets.....	471
9.13.3	Tillämpning av bestämmelserna om handräckning.....	471
9.14	Vissa övriga bestämmelser i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.....	472
9.14.1	Processuella bestämmelser	473

9.14.2	Beslut i fråga om dagersättning och särskilt bidrag är överklagbara.....	474
9.15	Ändringar i förordningar om statlig ersättning.....	475
9.15.1	Statlig ersättning till en kommun i vissa fall.....	475
9.15.2	Ett tillägg i förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.....	476
9.16	Följdändringar i andra lagar och förordningar.....	477
9.17	Välfärdsförmåner enligt andra författningar.....	478
9.17.1	Folkbokföringens inverkan på bedömningen av bosättning.....	478
9.17.2	Betydelsen av ett uppehållstillstånd för folkbokföring.....	479
9.17.3	Navet och SPAR.....	480
9.17.4	Informationsutbyte mellan Migrationsverket och andra myndigheter.....	481
9.18	Bosättningsbaserade förmåner.....	483
9.18.1	Rätten till bosättningsbaserade förmåner.....	483
9.18.2	Ingen rätt till bosättningsbaserade förmåner för den nya lagens personkrets.....	485
9.18.3	En utvidgad rätt för Försäkringskassan att ta del av uppgifter hos Migrationsverket bör införas.....	487
9.18.4	Insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.....	488
9.19	Hälso- och sjukvård och tandvård.....	491
9.19.1	Vård för vuxna respektive barn.....	491
9.19.2	Patientavgifter.....	496
9.19.3	Sammanfattning av förslagen om vård och tandvård.....	497
9.19.4	Uppgiftsöverföring mellan Migrationsverket och en region.....	497
9.20	Statlig ersättning enligt förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande.....	498
9.21	Utbildningsfrågor.....	500
9.21.1	Grundskoleutbildning.....	500

9.21.2	Gymnasieutbildning	501
9.21.3	Kommunal vuxenutbildning	506
9.21.4	Studiestöd	507
9.22	En uppgiftsskyldighet för Migrationsverket	510
9.23	Etableringsinsatser	514
9.23.1	Ingen rätt till etableringsinsatser	515
9.23.2	Uppgiftsskyldigheten mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen	516
9.24	Sammanfattning av förslagen för den enskilde	516
10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	519
10.1	Ikraftträdande	519
10.2	Övergångsbestämmelser.....	520
10.2.1	Den föreslagna ordningen med inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder	520
10.2.2	Övriga författningsförslag i utlänningslagen och utlänningsförordningen	524
10.2.3	Den nya lagen om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar.....	524
10.2.4	Övriga författningsförslag i förhållande till gynnande förvaltningsbeslut.....	525
11	Konsekvenser.....	529
11.1	Inledning.....	529
11.2	Underlag till grund för beräkningarna.....	530
11.3	Konsekvenser för det allmänna.....	532
11.3.1	Migrationsverket	532
11.3.2	Polismyndigheten	537
11.3.3	Säkerhetspolisen	538
11.3.4	Domstolarna och vissa förvaltningsmyndigheter.....	539
11.3.5	Offentligt biträde	541
11.3.6	Kommuner och regioner.....	542
11.3.7	Sammanfattande bedömning.....	543

11.4	Konsekvenser för berörda utlänningar.....	546
11.4.1	Ordningen med inhibition av verkställigheten ...	547
11.4.2	Anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning	547
11.4.3	Krav på arbetstillstånd	548
11.4.4	Undantag från passkravet och omhändertagande av pass och andra identitetshandlingar	548
11.4.5	Bistånd	548
11.4.6	Förslagen i förhållande till barn	550
11.4.7	Särskilt om enskildas grundläggande fri- och rättigheter samt integritet.....	551
11.5	Förenlighet med Sveriges internationella åtaganden och regeringsformen.....	551
11.6	Jämställdhet, företag och sysselsättning	553
11.7	Effektivare verkställighetsarbete och ökad kontroll och säkerhet	553
12	Författningskommentar	559
12.1	Förslaget till lag om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar.....	559
12.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade	573
12.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.	574
12.4	Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)	575
12.5	Förslaget till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)	575
12.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.....	578
12.7	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	579

12.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten	579
12.9 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).....	580
12.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.	642
12.11 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	643
12.12 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	645
12.13 Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare	647

Förkortningar

arkivlagen	arkivlagen (1990:782)
barnkonventionen	Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter (Convention on the Rights of the Child)
blåkortsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2021/1883 av den 20 oktober 2021 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning och om upphävande av rådets direktiv 2009/50/EG
Brå	Brottsförebyggande rådet
CSN	Centrala studiestödsnämnden
delgivningslagen	delgivningslagen (2010:1932)
dir.	direktiv från regeringen till statliga utredningar
dublinförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare

	eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat
EU	Europeiska unionen
EU-kommissionens handbok om återvändande	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
EU:s dataskyddsförordning	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning)
Europakonventionen	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
familjeåterföreningsdirektivet	Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening
FB	föräldrabalken
FEU	fördraget om europeiska unionen (EU-fördraget)
FEUF	fördraget om europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget)
FL	förvaltningslagen (2017:900)

FoL	folkbokföringslagen (1991:481)
FPL	förvaltningsprocesslagen (1971:291)
FMA	förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.
FN	Förenta Nationerna
förordningen om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor	förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor
förordningen med instruktion för Skatteverket	förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket
förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.	förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.
förordningen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten	förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten
förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser	förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser
förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare	förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare
förordningen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.	förordningen (2008:347) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.
förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. (2017 års förordning)	förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande (1996 års förordning)	förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande
förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar (2010 års förordning)	förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar
förordningen om statsbidrag till socioekonomiskt eftersatta kommuner	förordningen (2018:152) om statsbidrag till socioekonomiskt eftersatta kommuner
förordningen om vårdavgifter m.m. för utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd	förordningen (2013:412) om vårdavgifter m.m. för utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd
förordningen om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar (1994 års förordning)	förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar
Genèvekonventionen	1951 års konvention och 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning (Convention Relating to the Status of Refugees)
HFD	Högsta förvaltningsdomstolens avgörande
HSL	hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)
högskoleförordningen	högskoleförordningen (1993:100)
högskolelagen	högskolelagen (1992:1434)
ICT-direktivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/66/EU av den 15 maj 2014 om villkor för inresa och vistelse för tredjelands-

	medborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal
JO	Riksdagens ombudsmän, justitieombudsmännen
kap.	kapitel i författningar
kodexen om Schengengränserna	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna)
lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare	lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare
lagen om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna	lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
lagen om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter	lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter
lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd (2013 års lag)	lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd
lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. (2008 års lag)	lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.
lagen om läkemedelsförmåner m.m.	lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m.
lagen om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning	lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

lagen om omställningsstudiestöd	lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd
lagen om studiestartsstöd	lagen (2017:527) om studiestartsstöd
lagen om särskild utlänningskontroll	lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll
lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen	lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen
lagen om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå	lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå
lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning	lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning
lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten	lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten
lagen om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet	lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet
LMA	lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.
LSS	lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
LSU	lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlännningar

LVM	lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
LVU	lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
medborgarskapslagen	lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap
MIG	Migrationsöverdomstolens avgörande
mottagandedirektivet (omarbetat)	Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning)
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv
OSL	offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
patientdatalagen	patientdatalagen (2008:355)
polislagen	polislagen (1984:387)
prop.	proposition
RB	rättegångsbalken
RF	regeringsformen
RÅ	Regeringsrättens årsbok
rättighetsstadgan	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
rörlighetsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och

	om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG
SFB	socialförsäkringsbalken
skollagen	skollagen (2010:800)
SKR	Sveriges Kommuner och Regioner
skyddsgrundsdirektivet (omarbetat)	Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning)
socialtjänstförordningen	socialtjänstförordningen (2001:937)
SoL	socialtjänstlagen (2001:453)
SOU	Statens offentliga utredningar
student- och forskardirektivet (omarbetat)	Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/801 av den 11 maj 2016 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete,

	deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au-pairarbete (omarbeting)
studiestödsdatalagen	studiestödsdatalagen (2009:287)
studiestödslagen	studiestödslagen (1999:1395)
tandvårdslagen	tandvårdslagen (1985:125)
terroristbrottslagen	terroristbrottslagen (2022:666)
tortyrkonventionen	FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)
UNHCR:s handbok	FN:s flyktingkommissarie, Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning enligt 1951 års konvention och 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning
UtlF	utlänningsförordningen (2006:97)
UtlL	utlänningslagen (2005:716)
utlänningsdataförordningen	utlänningsdataförordningen (2016:30)
VABO-direktivet	Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning
återvändandedirektivet	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

Sammanfattning

Uppdraget

Det övergripande syftet med uppdraget har varit att skapa förutsättningar för en effektivare hantering av verkställigheter av avlägsnandebeslut för vissa utlänningar när ett tillfälligt verkställighetshinder upphört. Uppdragets inriktning har också varit att stärka Sveriges förmåga att hantera personer som utgör ett säkerhetsshot men som på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder inte kan avlägsnas från landet. Uppdraget har inriktats på utlänningar som utgör ett säkerhetsshot eller som har gjort sig skyldiga till eller misstänks för allvarlig eller upprepad brottslighet eller som utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet.

I uppdraget har ingått att föreslå en ordning som gör det möjligt att för vissa utlänningar inhibera eller på annat sätt skjuta upp verkställigheten av ett avlägsnandebeslut, som ett alternativ till att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, vid tillfälliga verkställighetshinder.

Det har också ingått i uppdraget att ta ställning till om det bör införas en möjlighet att ålägga utlänningar som får sådana beslut om uppskjuten verkställighet en anmälningsskyldighet och, vid behov, förbud att lämna ett visst område. I dessa delar har det ingått att överväga om det finns behov av bestämmelser om omprövning, ändring, upphävande och överklagande av sådana beslut.

I uppdraget har vidare ingått att ta ställning till i vilken utsträckning utlänningar som får ett beslut om uppskjuten verkställighet ska ha rätt till ekonomiska och sociala förmåner, däribland boende, under tiden som ett sådant beslut gäller. I vilken omfattning hälso- och sjukvård samt tandvård ska erbjudas den aktuella gruppen ska också övervägas. Enligt uppdraget bedöms det inte rimligt att den som ska avlägsnas från Sverige på grund av det som han eller hon har gjort sig

skyldig till eller misstänks för eller de verksamheter eller beteenden som utlänningen ägnat eller ägnar sig åt ska ha rätt till samma förhöllanden som andra i Sverige.

Härutöver har i uppdraget ingått att förslå ändringar som innebär att undantaget från kravet på arbetstillstånd enligt 5 kap. 4 § UtlF inte ska gälla för utlänningar som fått verkställigheten av lagakraftvunna avlägsnandebeslut uppskjuten på grund av tillfälliga verkställighetshinder. Enligt uppdraget bör dessa utlänningar inte kunna stärka sin etablering i Sverige genom en generell rätt att arbeta som ett sådant undantag innebär.

Ytterligare en fråga att ta ställning till har varit om pass och andra identitetshandlingar ska kunna omhändertas under tiden som ett beslut om uppskjuten verkställighet gäller.

Ändrade regler för bland andra brottsutvisade vid tillfälliga verkställighetshinder

Inhibition av verkställigheten

Enligt dagens regelverk beviljas en utlänning ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om det finns ett tillfälligt hinder mot att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

Det gäller även

- utlänningar som är *brottsutvisade*, det vill säga den som fått ett beslut om utvisning på grund av brott hänförligt till att han eller hon dömts för exempelvis ett brott med strängare påföljd än böter och det kan antas att det finns risk för fortsatt brottslighet eller brottet har ett straffvärde som motsvarar fängelse i minst sex månader eller som annars är av sådan karaktär att utlänningen inte bör få stanna i Sverige,
- utlänningar i *säkerhetsärenden enligt utlänningslagen*, där Säkerhetspolisen av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet förordat att utlänningen ska avvisas eller utvisas,
- utlänningar som är uteslutna från att anses som flyktingar eller alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 b eller 2 c § UtlL, *uteslutandeärenden*, vilket kan grundas på bland annat att det finns

synnerlig anledning att anta att han eller hon har gjort sig skyldig till brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten, och

- utlänningar som vägrats flyktingstatusförklaring och uppehållstillstånd enligt 4 kap. 3 § andra stycket och 5 kap. 1 § andra stycket UtlL, *vägransärenden*, vilket kan grundas på att utlänningen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige eller att utlänningen har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon kommer att fortsätta verksamheten här.

I promemorian lämnas förslag om ändrade regler för dessa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder.

I promemorian lämnas också förslag om ändrade regler för ytterligare en personkategori utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder. Det är utlänningar som bedömts utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet eller för vilka det i övrigt finns särskilda omständigheter hänförliga till utlänningens levnadssätt, *ordnings- och säkerhetsstörningsärenden*.

För en utlänning som tillhör någon av de uppräknade kategorierna föreslås att huvudalternativet vid ett tillfälligt verkställighetshinder ska vara ett beslut om inhibition av verkställigheten i stället för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Ett beslut om inhibition av verkställigheten innebär att avlägsnandebeslutet inte får verkställas. Ett sådant beslut kan dock när som helst upphävas. När det tillfälliga verkställighetshindret upphört kan avlägsnandebeslutet därför verkställas direkt. Om det finns särskilda skäl ska även fortsättningsvis ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kunna beviljas dessa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder.

Migrationsverket ska på eget initiativ, när det finns skäl till det, pröva om det finns ett tillfälligt verkställighetshinder för utlänningar i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen, uteslutande- och vägransärenden och ordnings- och säkerhetsstörningsärenden. Migrationsverket ska få besluta om inhibition av verkställigheten för dessa utlänningar eller, om det finns särskilda skäl, ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vid sådana hinder.

För brottsutvisade ska en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, efter Migrationsverkets ställningstagande i ärendet, få besluta om inhibition av verkställigheten eller, om det finns särskilda skäl, ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vid tillfälliga verkställighetshinder.

Ett beslut om inhibition av verkställigheten ska kunna meddelas samtidigt som avlägsnandebeslutet för en utlänning som inte är brottsutvisad. Ett sådant beslut ska kunna fattas också efter det att avlägsnandebeslutet fått laga kraft.

Migrationsverket ska omedelbart upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten, om det inte längre finns skäl för beslutet. Det gäller även om ett sådant beslut fattats av en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen.

Anmälningsskyldighet, områdesbegränsning och en ny straffreglering

I promemorian lämnas förslag på bestämmelser om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning för en utlänning som omfattas av ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder. Bestämmelserna föreslås tas in i ett nytt 9 a kap. i utlänningslagen.

En utlänning som omfattas av ett beslut om inhibition av verkställigheten ska få åläggas anmälningsskyldighet, om det finns risk för att han eller hon avviker i den mening som avses i 1 kap. 15 § UtlL eller på annat sätt hindrar verkställigheten. Utlänningen får under samma förutsättningar förbjudas att lämna ett eller flera län (områdesbegränsning). Det är den verkställande myndigheten, det vill säga Migrationsverket, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, som ska få fatta sådana beslut.

Anmälningsskyldighet innebär att utlänningen är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten eller hos Migrationsverket. Om en utlänning ska åläggas en områdesbegränsning ska det tillåtna vistelseområdet i regel bestämmas till det län där utlänningen bor. Om det finns särskilda skäl får vistelseområdet anges till två eller flera län.

Den verkställande myndigheten ska få göra vissa ändringar i ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning. Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl ska myn-

digheten få besluta att anmälningsskyldigheten ska fullgöras på annan plats och tid, att antalet anmälningstillfällen ska minskas eller att det område som utlänningen tillåts att vistas inom ska utökas.

En utlänning ska hos den verkställande myndigheten kunna ansöka om och beviljas undantag från eller tillfälliga lättnader i ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning. Det gäller om det finns särskilda skäl. Ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska gälla endast under tid som det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten och ska omedelbart upphävas om det inte längre finns skäl för beslutet.

En utlänning som bryter mot anmälningsskyldighet eller en områdesbegränsning ska kunna dömas till fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, till böter. I ringa fall ska åtal för brott inte väckas annat än om det är motiverat från allmän synpunkt. Den nya straffregleringen ska föras in i 20 kap. 1 a § UtL.

En ny lag och en ny förordning om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar

I promemorian lämnas förslag om en ny lag och en ny förordning om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar. Den nya regleringen anger i vilken utsträckning som den som tillhör någon av de aktuella personkategorierna och vars avvísings- eller utvisningsbeslut inte kan verkställas på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder ska ha tillgång till bistånd i olika former. Vissa bestämmelser i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. föreslås tillämpas för dessa utlänningar.

Den som omfattas av den nya lagen om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar och som inte är ett ensamkommande barn ska tilldelas en boendeplats av Migrationsverket. Inför tilldelningen av en sådan plats ska Migrationsverket ge Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen tillfälle att lämna synpunkter på boendeplatsens lämplighet. Det gäller även vid byte av tilldelad plats.

En utlänning som bor på tilldelad boendeplats har, vid behov, rätt till dagersättning och särskilt bidrag. Detsamma gäller för en utlänning som med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att inte bo på tilldelad plats. Dagersättningen ska motsvara den ersättning som utgår till asylsökande. Om en utlänning väljer att bo

i ett eget boende och får dagersättning kan den dras in om utlänningen inte håller Migrationsverket uppdaterat om sin aktuella bostadsadress.

Om det behövs för att kunna bedöma om en utlänning bor enbart på tilldelad boendeplats får Migrationsverket undersöka det boendetrymme och de slutna förvaringsställen som en utlänning disponerar där. Om Migrationsverket begär det ska Polismyndigheten lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett beslut som innebär att en utlänning ska lämna en tilldelad boendeplats.

Bestämmelserna om att tilldela boendeplats och bosättningsvillkor för rätt till dagersättning och särskilt bidrag, som huvudregel, gäller inte för ett ensamkommande barn som får ett beslut om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder. Ett ensamkommande barn anvisas till en kommun som har att ordna boendet.

En utlänning som omfattas av den nya lagen om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar ska förses med ett dokument som visar att han eller hon har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder.

En utlänning som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten ska omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. Utlänningen ska inte anses bosatt i den mening som avses i socialförsäkringsbalken och har därför inte rätt till bosättningsbaserade förmåner. Han eller hon ska inte heller ha rätt till insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. I stället kommer Migrationsverket att ansvara för behövliga insatser.

Berörda utlänningar ska inte ha tillgång till den kommunala vuxenutbildningen. Studiehjälp och studiemedel enligt studiestödslagen ska inte heller lämnas och lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska inte vara tillämplig.

I utlänningsförordningen föreskrivs att Migrationsverket ska meddela region, socialnämnd och annat kommunalt organ som ansvarar för utbildning där en utlänning bor att han eller hon har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder. Migrationsverket ska också meddela Centrala studiestödsnämnden om ett sådant beslut.

Krav på arbetstillstånd och omhändertagande av identitetshandlingar

För en utlänning som har meddelats ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder ska undantaget från kravet på arbetstillstånd enligt 5 kap. 4 § UtlF upphöra att gälla när beslutet om inhibition av verkställigheten börjar gälla. Det betyder alltså att krav på arbetstillstånd för att ha rätt att arbeta ska gälla för utlänningar som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder.

En ny reglering föreslås som tydliggör att den verkställande myndigheten får omhänderta en utlännings pass eller andra identitetshandlingar även under tid när det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder.

Rättssäkerhetsgarantier

Nya prövningar

Beslut om inhibition av verkställigheten

Ett beslut om inhibition av verkställigheten ska prövas på nytt inom ett år från det att beslutet fattades eller, om det meddelats i ett avlägsnandebeslut, inom ett år från det att avlägsnandebeslutet fått laga kraft. Det gäller förutsatt bland annat att det saknas anledning att anta att utlänningen har lämnat landet. En ny prövning ska därefter ske årligen, så länge det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten.

Migrationsverket ska på eget initiativ pröva om det finns förutsättningar för att genomföra en ny prövning. Den nya prövningen ska göras av en migrationsdomstol, om utlänningen är brottsutvisad, och i övriga fall av Migrationsverket. För utlänningar som är brottsutvisade ska Migrationsverket senast en månad innan tidsfristen om ett år löper ut lämna över ärendet till migrationsdomstolen med ett eget yttrande.

Om det vid en ny prövning fortfarande finns ett tillfälligt verkställighetshinder är huvudalternativet att det på nytt fattas ett beslut om inhibition av verkställigheten. Om det finns särskilda skäl får utlänningen i stället beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Ett beslut om inhibition av verkställigheten som inte prövas på nytt inom föreskriven tid upphör att gälla.

Beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats på grund av särskilda skäl

När en utlänning på grund av särskilda skäl har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i stället för att meddelas ett beslut om inhibition av verkställigheten, och detta uppehållstillstånd löper ut, ska en ny prövning ske bland annat under förutsättning att det saknas anledning att anta att utlänningen har lämnat landet.

Vid den nya prövningen gäller samma ordning som vid en ny prövning av ett beslut om inhibition av verkställigheten med möjlighet att, om det finns särskilda skäl, bevilja utlänningen ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Beslut om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning

Den verkställande myndigheten ska pröva ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning på nytt senast inom ett år från beslutet. Om den nya prövningen leder till att det fattas ett nytt beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska det beslutet prövas på nytt inom ett år.

Beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning som inte prövas på nytt inom föreskriven tid upphör att gälla.

Övriga rättssäkerhetsgarantier

Migrationsverkets beslut om inhibition av verkställigheten ska få överklagas till en migrationsdomstol. Migrationsdomstolens beslut ska få överklagas till Migrationsöverdomstolen med krav på prövningstillstånd.

En migrationsdomstols beslut om inhibition av verkställigheten som avser en brottsutvisad ska få överklagas till Migrationsöverdomstolen utan krav på prövningstillstånd.

En verkställande myndighets beslut att ålägga en utlänning anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska få över-

klagas till en migrationsdomstol särskilt och utan begränsning i tid. Detsamma gäller ett sådant beslut som den verkställande myndigheten meddelar i samband med en ny prövning av ett sådant beslut. Det gäller också ett beslut att helt eller delvis avslå en utlännings ansökan om undantag från eller tillfälliga lättnader i ett sådant beslut. Migrationsdomstolens avgörande ska få överklagas till Migrationsöverdomstolen med krav på prövningstillstånd.

I ärenden och mål om inhibition av verkställigheten eller om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska ett offentligt biträde förordnas, om det finns behov av det.

Varje ny prövning av ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska föregås av en muntlig förhandling, om det inte är uppenbart obehövt. Den muntliga förhandlingen ska genomföras av den verkställande myndigheten.

Ett beslut om inhibition av verkställigheten ska vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet. Detsamma gäller ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning. Samtliga beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning, förutom beslut om upphävande av dessa tvångsmedel, ska delges utlänningsen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslagen i promemorian bedöms kunna träda i kraft den 1 januari 2026. Vissa övergångsbestämmelser föreslås.

Den nya ordningen med inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder ska tillämpas även vid prövningen av överklaganden av avlägsnandebeslut som fattats före ikraftträdandet av de nya bestämmelserna. I utlänningslagen föreskrivs därför att de nya föreskrifterna gäller vid prövningen av ett överklagande av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som meddelats före ikraftträdandet.

I lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade föreskrivs att äldre föreskrifter fortfarande gäller för beslut om en insats som fattats före ikraftträdandet. Det innebär att den som före ikraftträdandet beviljats en insats behåller insatsen under tid för vilken den beslutats och att äldre föreskrifter ska tillämpas i en eventuell överklagandeprocess.

I skollagen föreskrivs att den nya regleringen inte ska tillämpas för en utlänning som före ikraftträdandet antagits till kommunal vuxenutbildning. Det innebär att berörd utlänning får fortsätta utbildningen enligt antagningsbeslutet.

Konsekvenser av förslagen

Jämfört med dagens system med tidsbegränsade uppehållstillstånd blir det med en ordning med inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder tydligare att vistelsen i Sverige endast är tillfällig. De olika delarna i den föreslagna ordningen för hantering av den situation som uppstår när en beslutad avvisning eller utvisning tillfälligt inte kan verkställas skapar förutsättningar för en effektivare hantering av återvändandet när verkställighetshindret upphört.

De myndigheter som främst berörs av förslagen är Migrationsverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. För dessa myndigheter tillkommer vissa nya arbetsuppgifter. Det gäller även för migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen. Eftersom förslagen i promemorian berör endast ett mindre antal utlänningar, bedöms den ökade arbetsbelastningen för dessa myndigheter som begränsad.

De utlänningar som får ett beslut om inhibition av verkställigheten i stället för att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vid ett tillfälligt verkställighetshinder ska inte omfattas av kommunernas kostnadsansvar. Det innebär att de som får ett sådant beslut inte kommer att ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Det leder till vissa besparingar för kommunerna.

Migrationsverket ska som huvudregel tilldela de utlänningar som får ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder en boendeplats. Berörda utlänningar ska ha möjlighet att få dagersättning och särskilt bidrag. Det kommer i viss mån att leda till ökade kostnader för Migrationsverket. Det är dock sammantaget fråga om ett begränsat antal utlänningar.

De utlänningar som får ett beslut om inhibition av verkställigheten föreslås endast ha rätt till hälso- och sjukvård samt tandvård enligt lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. Det kommer att innebära vissa besparingar för regionerna.

Förslagen i promemorian berör vidare övriga allmänna förvaltningsdomstolar, de allmänna domstolarna, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och CSN, dock i begränsad omfattning.

Konsekvenserna för en utlänning som får ett beslut om inhibition av verkställigheten är flera. Han eller hon kommer som huvudregel att tilldelas en boendeplats vid ett av Migrationsverkets boenden. Samtidigt finns fortfarande en möjlighet för utlänningen att bo i ett eget boende. Men då förloras rätten till dagersättning och särskilt bidrag om inte utlänningens personliga förhållanden är sådana att det finns särskilda skäl för honom eller henne att inte bo på tilldelad plats. För ensamkommande barn gäller som framgått ovan inte boendekravet.

De utlänningar som får ett beslut om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder kommer, med undantag av de som är barn, inte att ha rätt till fullständig hälso- och sjukvård. De kommer inte heller att ha rätt till bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken eller insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Vidare kommer de inte att ha tillgång till kommunal vuxenutbildning eller studiestöd. Lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare kommer inte att gälla för dessa utlänningar. Sammantaget innebär det i flera hänseenden begränsningar i rätten till bistånd och andra insatser för de utlänningar som får ett beslut om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder.

De förslag som lämnas i promemorian bedöms förenliga med internationell rätt och EU-rätten. Det innefattar bland annat Europakonventionen, barnkonventionen och återvändandedirektivet.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om bistånd för en utlänning som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § första stycket utlänningslagen (2005:716).

En utlänning som avses i första stycket likställs med en utlänning som avses i 1 § första stycket 1 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

De uttryck som används i denna lag har samma betydelse som i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

2 § Vid tillämpningen av denna lag gäller följande bestämmelser i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

1. 2 § första stycket om Migrationsverkets huvudansvar,
2. 2 § andra stycket och 3 § andra och tredje styckena om ensamkommande barn,
3. 4–7 §§ om sysselsättning i tillämpliga delar,
4. 10 § om nedsättning av dagersättning om förhållandena i fjärde stycket är uppfyllda,
5. 12 § om att den som håller sig undan inte har rätt till bistånd,
6. 15 § om betalning av skäligt belopp till Migrationsverket i vissa fall,
7. 17 § om dagersättning om de förutsättningar som anges i 5–7 §§ denna lag är uppfyllda,

8. 18 § om särskilt bidrag om de förutsättningar som anges i 5–7 §§ denna lag är uppfyllda,

9. 20–23 §§ om rätt att föra talan, delgivning, överklagande av beslut och statlig ersättning dock med beaktande av det överklagandeförbud som anges i 4 § tredje stycket denna lag och att beslut om tvångsåtgärder i 9 § denna lag gäller omedelbart, och

10. 24 § om tystnadsplikt.

Bistånd

3 § Migrationsverket ansvarar för att bistånd lämnas enligt denna lag i form av logi, dagersättning och särskilt bidrag.

För rätt till dagersättning och särskilt bidrag ska de villkor som anges i 5–7 §§ vara uppfyllda. För ett ensamkommande barn gäller endast villkoret i 6 §.

Den som omfattas av denna lag har inte rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

4 § En utlänning som avses i 1 § och som inte är ett ensamkommande barn ska av Migrationsverket tilldelas en plats vid ett av Migrationsverkets boenden.

Migrationsverket ska inför tilldelningen ge Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen tillfälle att lämna synpunkter på boendeplatsens lämplighet. Det gäller även vid byte av tilldelad plats.

Migrationsverkets beslut om tilldelning av boendeplats får inte överklagas.

5 § En utlänning som avses i 1 § och som inte är ett ensamkommande barn har rätt till bistånd enligt 17 och 18 §§ lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. om han eller hon bor enbart på tilldelad plats.

Kravet att bo på den tilldelade platsen för rätt till bistånd gäller inte en utlänning som med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att inte bo där.

Registrering vid Migrationsverkets boende

6 § En utlänning som avses i 1 § ska vara registrerad vid ett av Migrationsverkets boenden.

Underrättelse om bostadsadress och indragning av bistånd

7 § En utlänning som avses i 1 § och som inte bor vid ett av Migrationsverkets boenden ska hålla Migrationsverket underrättat om sin bostadsadress.

8 § Den som på grund av särskilda skäl inte bor på tilldelad plats och inte anmält bostadsadress enligt 7 § saknar rätt till dagersättning och särskilt bidrag. Detsamma gäller den som inte senast inom en vecka från byte av bostad anmäler ny bostadsadress till Migrationsverket.

Om utlänningen kan visa att underlåtenheten att anmäla bostadsadress varit ursäktlig kvarstår rätten till dagersättning och särskilt bidrag.

Tvångsåtgärder

9 § Migrationsverket får undersöka det boendetrymme och de slutna förvaringsställen som en utlänning disponerar i Migrationsverkets boende, om det behövs för att kunna bedöma om utlänningen bor enbart vid det boendet.

Undersökningen ska genomföras i närvaro av ett vittne. All den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas.

Ett beslut att genomföra en undersökning gäller omedelbart.

10 § Om Migrationsverket begär det ska Polismyndigheten lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett beslut som innebär att en utlänning ska lämna sin plats vid ett av Migrationsverkets boenden.

Hjälp får begäras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polisman särskilda befogenheter enligt 10 eller 10 a § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller
2. det annars finns synnerliga skäl.

Rätt att meddela föreskrifter

11 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om grunder för beräkning av de belopp som avses i 2 § 6 och 7. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om i vilka fall särskilt bidrag får beviljas.

Bestämmelser i andra lagar

12 § För en utlänning som avses i 1 § finns särskilda bestämmelser i

1. lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,
2. studiestödslagen (1999:1395),
3. lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.,
4. socialförsäkringsbalken,
5. skollagen (2010:800), och
6. lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

13 § Regeringen får meddela särskilda föreskrifter som avviker från denna lag, om Sverige är i krig eller krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Härigenom föreskrivs att 7 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2023/24:151 Föreslagen lydelse

7 a §

En utlänning som har ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd enligt 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716) har inte rätt till insatser enligt denna lag.

En utlänning som omfattas av 1 § lagen (20xx:0000) om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar har inte rätt till insatser enligt denna lag.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för beslut om en insats som fattats före ikraftträdandet.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

I denna lag ges bestämmelser om sysselsättning för och bistånd till utlänningar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flyktning enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser (asylsökande),

2. har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet, eller

3. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.

Den som omfattas av denna lag har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för förmåner av motsvarande karaktär. Rätt till bistånd föreligger inte heller för bostadskostnader.

För en utlänning som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § första stycket utlänningslagen (2005:716) gäller lagen (20xx:0000) om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

¹ Senaste lydelse 2022:1006.

1.4 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 12 § inkomstskattelagen (1999:1229) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. är skattefria.

8 kap.
12 §

Bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. *och enligt lagen (20xx:0000) om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningsar* är skattefria.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

1.5 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 4 § och 3 kap. 4 § studiestödslagen (1999:1395) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

4 §¹

Studiehjälp får lämnas till studerande som är svenska medborgare.

Studiehjälp får också lämnas till studerande som inte är svenska medborgare, om de studerande

1. är bosatta i Sverige och har permanent uppehållstillstånd här, och

2. har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning här.

Kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 gäller inte för personer som har fått en varaktig anknytning till Sverige och som är

1. utländska medborgare med uppehållsrätt enligt 3 a kap. 3 eller 4 § utlänningslagen (2005:716),

2. schweiziska medborgare med uppehållstillstånd, eller

3. familjemedlemmar till schweiziska medborgare som avses i 2 och själva har uppehållstillstånd.

Studiehjälp får lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 inte är uppfyllt, om den studerande har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1, 3, 3 a eller 6 § eller 12 kap. 18 § första stycket 1 utlänningslagen eller med stöd av lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå eller om det finns särskilda skäl.

Studiehjälp lämnas inte till en studerande som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första

¹ Senaste lydelse 2021:770.

stycket eller 17 a § första stycket utlänningslagen (2005:716).

I 1 kap. 4–7 §§ finns bestämmelser om att vissa utländska medborgare ska jämföras med svenska medborgare.

3 kap.

4 §²

Studiemedel får lämnas till studerande som är svenska medborgare.

Studiemedel får också lämnas till studerande som inte är svenska medborgare, om de studerande

1. är bosatta i Sverige och har permanent uppehållstillstånd här, och

2. har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning här.

Kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 gäller inte för personer som har en varaktig anknytning till Sverige och som är

1. utländska medborgare med uppehållsrätt enligt 3 a kap. 3 eller 4 § utlänningslagen (2005:716),

2. schweiziska medborgare med uppehållstillstånd, eller

3. familjemedlemmar till schweiziska medborgare som avses i 2 och själva har uppehållstillstånd.

Studiemedel får lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 inte är uppfyllt, om den studerande har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap.

1, 3, 3 a eller 6 § eller 12 kap. 18 § första stycket 1 utlänningslagen eller med stöd av lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå eller om det finns särskilda skäl.

Studiemedel lämnas inte till en studerande som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § första stycket utlänningslagen (2005:716).

I 1 kap. 4–6 §§ finns bestämmelser om att vissa utländska medborgare ska jämföras med svenska medborgare.

² Senaste lydelse 2021:770.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom förskrivs att 2 kap. 8 b § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.
8 b §¹

Migrationsverket får ha direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen, om uppgifterna behövs i ett ärende om dagersättning åt asylsökande enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Migrationsverket får ha direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen, om uppgifterna behövs i ett ärende om dagersättning åt asylsökande enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. *eller i ett ärende om dagersättning enligt lagen (20xx:0000) om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlännningar.*

Direktåtkomsten får endast omfatta

1. uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244),

2. identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren, och

3. uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

¹ Senaste lydelse 2017:388.

1.7 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §¹

Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.

Bestämmelser om ansvarsfördelningen mellan kommuner i fråga om stöd och hjälp enligt denna lag finns i 2 a kap.

I fråga om den som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. finns det särskilda bestämmelser om bistånd och placering av barn i den lagen.

*I lagen (20xx:0000) om
bistånd vid inhibition av verk-
ställigheten för vissa utlänningar
finns bestämmelser om bistånd
för den som omfattas av den
lagen.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

¹ Senaste lydelse 2018:347.

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Härigenom föreskrivs att 5 § lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹

Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs inom

1. Försäkringskassans, Centrala studiestödsnämndens eller arbetslöshetskassornas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd,

2. Skatteverkets verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av skatt,

3. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens verksamhet som avser tillsyn och uppföljning samt utfärdande av intyg enligt 48 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring,

4. Kronofogdemyndighetens verksamhet som underlag för bedömning enligt 4 kap. utsökningsbalken av i vilken utsträckning en gäldenär har utmätningsbar egendom,

5. socialnämndernas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453),

6. Migrationsverkets verksamhet som underlag för beslut om bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.,

6. Migrationsverkets verksamhet som underlag för beslut om bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. *och enligt lagen (20xx:0000) om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlännningar,*

7. leverantörers verksamhet att utföra arbetsmarknadspolitiska

¹ Senaste lydelse 2023:458.

insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen, och

8. Utbetalningsmyndighetens verksamhet.

Arbetsförmedlingen får även behandla personuppgifter för att tillhandahålla information till riksdagen eller regeringen eller till någon annan för att fullgöra uppgiftslämnande i enlighet med lag eller förordning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

1.9 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)

dels att 1 kap. 7 §, 5 kap. 11 och 18 §§, 9 kap. 5 §, 12 kap. 14 a, 16 b–16 d och 18 §§, 13 kap. 10 §, 14 kap. 9 och 11 §§, 16 kap. 6, 9 och 11 §§ och 18 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 9 a kap., och elva nya paragrafer, 12 kap. 16 e–16 h §§, 17 a–17 e §§, 14 kap. 4 d § och 20 kap. 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. 7 §¹

Säkerhetsärenden enligt denna lag är ärenden där Säkerhetspolisen av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet förordar

- att en utlänning ska avvisas eller utvisas,
- att en utlännings ansökan om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska avslås eller att en utlännings uppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska återkallas,
- att en utlänning inte ska beviljas statusförklaring eller att en utlännings statusförklaring ska återkallas,
- att en utlänning inte ska beviljas resedokument,
- att en utlänning inte ska beviljas främlingspass eller att en utlännings främlingspass ska återkallas, *eller*
- att en utlännings ansökan om ställning som varaktigt bosatt ska avslås eller att en utlännings ställning som varaktigt bosatt ska återkallas.

- att en utlänning inte ska beviljas främlingspass eller att en utlännings främlingspass ska återkallas,
- att en utlännings ansökan om ställning som varaktigt bosatt ska avslås eller att en utlännings ställning som varaktigt bosatt ska återkallas, *eller*
- att en utlänning som av allmän domstol utvisats på grund av

¹ Senaste lydelse 2024:28.

Ett ärende hos Migrationsverket om huruvida ny prövning ska beviljas enligt 12 kap. 19 eller 19 b § är ett säkerhetsärende om beslutet om avvisning eller utvisning har fattats i ett säkerhetsärende.

brott inte ska meddelas ett beslut om inhibition av verkställigheten eller beviljas ett uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller att ett beslut om inhibition av verkställigheten ska upphävas enligt 12 kap. 16 f §.

Ett ärende hos Migrationsverket om huruvida ny prövning ska beviljas enligt 12 kap. 19 eller 19 b § är ett säkerhetsärende om beslutet om avvisning eller utvisning har fattats i ett säkerhetsärende. *Detsamma gäller ett ärende hos Migrationsverket om prövning enligt 12 kap. 17 a–17 c eller 17 e §, om beslutet om avvisning eller utvisning har fattats i ett säkerhetsärende.*

5 kap.

11 §²

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas om det finns ett hinder, som inte är bestående, mot att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut verkställs.

I 12 kap. 17 a–17 e §§ finns bestämmelser om inhibition av verkställigheten och tidsbegränsat uppehållstillstånd för vissa utläningar, om det finns ett hinder som inte är bestående mot att beslutet om avvisning eller utvisning verkställs.

² Senaste lydelse 2021:765.

18 §³

En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan.

Första stycket gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller alternativt skyddsbehövande enligt 1 § eller kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 21 kap. 2, 3 eller 4 §,

2. utlänningen med stöd av 6 § bör beviljas uppehållstillstånd här,

3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats en utlänning med stöd av 3 eller 3 a §,

4. utlänningen kan beviljas eller har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd här med stöd av 15 §,

5. utlänningen enligt 3 § första stycket 1–4, 3 a § första stycket 1–4 eller andra stycket har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och det inte skäligen kan krävas att utlänningen reser till ett annat land för att ge in ansökan där,

6. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd med stöd av 3 § första stycket 5,

7. utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd enligt 15 a eller 15 d §,

8. följande villkor är uppfyllda:

a) utlänningen ansöker om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, för arbete som har beviljats enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller enligt 15 a §, eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a §,

b) utlänningen har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete som har beviljats enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket och ansöker om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a § eller tvärtom inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet och förutsättningarna för det tillståndet varit uppfyllda, eller

c) en ansökan avser ett uppehållstillstånd som familjemedlem till en utlänning som avses i a eller b, om ansökan ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet som familjemedlem och utlänningen beviljas uppehållstillstånd enligt de bestämmelser som anges där,

³ Senaste lydelse 2022:303.

9. utlänningen har ett uppehållstillstånd enligt 10 § eller 5 b kap. 3 § och antingen slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning eller har ett uppehållstillstånd enligt 5 b kap. 1, 2, 4, 7 eller 8 §,

10. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd enligt 2 a eller 2 d §, eller

11. det annars finns synnerliga skäl.

Första stycket gäller inte heller om utlänningen har beviljats en visering för att besöka en arbetsgivare i Sverige eller är undantagen från kravet på visering om han eller hon ansöker om ett uppehållstillstånd för arbete inom ett slag av arbete där det råder stor efterfrågan på arbetskraft. En ytterligare förutsättning är att arbetsgivaren skulle förorsakas olägenheter om utlänningen måste resa till ett annat land för att ge in ansökan där eller att det annars finns särskilda skäl.

Första stycket gäller inte heller en utlänning som har beviljats ett uppehållstillstånd enligt 9 §, om ansökan avser ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a § och ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet.

Vid skälighetsbedömningen enligt andra stycket 5 ska konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder särskilt beaktas, om det står klart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige.

I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har fått laga kraft gäller föreskrifterna i 15 a och 20 §§ samt 12 kap. 16 b, 16 c och 18–20 §§.

I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har fått laga kraft gäller föreskrifterna i 15 a och 20 §§ samt 12 kap. 16 b, 16 c, 16 e, 16 b, 17 a, 17 b, 17 e och 18–20 §§.

I 7 § lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå föreskrivs ytterligare undantag från första stycket under perioden 20 juli 2021–19 januari 2025.

9 kap.
5 §

När ett beslut om avvisning eller utvisning *skall* verkställas, får den verkställande myndigheten ta hand om utlänningens pass eller andra identitetshandlingar till dess beslutet kan verkställas.

När ett beslut om avvisning eller utvisning *ska* verkställas, får den verkställande myndigheten ta hand om utlänningens pass eller andra identitetshandlingar till dess beslutet kan verkställas.

Det gäller även under tid som det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § första stycket.

9 a kap.

Anmälningsskyldighet och områdesbegränsning för vissa utläningar

Anmälningsskyldighet m.m.

1 §

Den verkställande myndigheten får ålägga en utläning som omfattas av ett beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § första stycket anmälningsskyldighet, om det finns en risk att han eller hon

1. avviker, eller

2. på annat sätt hindrar verkställigheten.

Den verkställande myndigheten får under samma förutsättningar även förbjuda utläningen att lämna ett eller flera län (områdesbegränsning).

Anmälningsskyldighet innebär att utlänningen är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten eller hos Migrationsverket.

Innehållet i ett beslut om anmälningsskyldighet m.m.

2 §

I ett beslut om anmälningsskyldighet ska det anges hur ofta och när utlänningen ska anmäla sig hos Polismyndigheten eller hos Migrationsverket samt var skyldigheten ska fullgöras.

Om beslutet innehåller en områdesbegränsning ska det i beslutet anges vilket vistelseområde som utlänningen förbjuds att lämna.

I beslutet ska också anges vad som kan bli följden av att bryta mot anmälningsskyldigheten eller områdesbegränsningen.

Ny prövning av anmälningsskyldighet m.m.

3 §

Den verkställande myndigheten ska pröva ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan en områdesbegränsning på nytt senast inom ett år från beslutet.

Om utlänningen fortfarande ska vara ålagd anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska ny prövning

löpande ske senast inom samma tid.

Den verkställande myndigheten får vid den nya prövningen meddela ett nytt beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning enligt 1 §.

4 §

Varje ny prövning av ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning enligt 1 § ska föregås av en muntlig förhandling, om det inte är uppenbart obehövt.

För den muntliga förhandlingen hos den verkställande myndigheten gäller 13 kap. 4–8 §§ i tillämpliga delar.

Upphävande och upphörande i övrigt av beslut om anmälningsskyldighet m.m.

5 §

Ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska omedelbart upphävas, om det inte längre finns skäl för beslutet.

Ett beslut som inte prövas på nytt inom den tid som anges i 3 § upphör att gälla.

Ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning upphör också att gälla om beslutet om inhibition av verkställigheten upphör att gälla.

Ändrade förhållanden

6 §

Den verkställande myndigheten får, om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl för det, besluta

- 1. att anmälningsskyldigheten ska fullgöras på annan plats och tid,*
- 2. att antalet anmälningstillfällena ska minskas, eller*
- 3. att det område som utlänningen tillåts att vistas inom ska utökas.*

Ansökan och beslut om undantag och tillfälliga lättnader

7 §

En utlännings får ansöka om undantag från eller tillfälliga lättnader i ett beslut om anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning. En sådan ansökan ska vara skriftlig och innehålla skälen för ansökan.

Den verkställande myndigheten får, om det finns särskilda skäl, besluta om undantag från eller tillfälliga lättnader i ett beslut om anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning.

Delgivning

8 §

Beslut enligt 1, 6 och 7 §§ ska delges utlänningen. Delgivning får inte ske enligt 34–38 eller 47–51 §§ delgivningslagen (2010:1932).

12 kap.14 a §⁴

Migrationsverket får lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende för verkställighet till Polismyndigheten, om den som ska avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan myndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet.

Migrationsverket får lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende för verkställighet till Polismyndigheten, om den som ska avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan myndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet. *Ett sådant överlämnande får ske även om det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt 17 a § första stycket, om Polismyndigheten samtycker till det.*

Polismyndigheten får återlämna ett ärende enligt första stycket, eller överlämna ett ärende enligt 14 § tredje stycket 3, till Migrationsverket om verket samtycker till det.

Ett ärende enligt 14 § tredje stycket 3 får dock inte överlämnas till Migrationsverket om utlänningen är eller har varit föremål för prövning i ett säkerhetsärende.

Polismyndigheten får överlämna ett ärende enligt 14 § tredje stycket 2 eller 3 till Säkerhetspolisen, om Säkerhetspolisen begär det och utlänningen är eller har varit föremål för prövning i ett säkerhetsärende.

⁴ Senaste lydelse 2024:28.

16 b §⁵

I fråga om den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott ska, om det finns ett hinder som inte är bestående mot att beslutet om utvisning verkställs, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, efter Migrationsverkets ställningstagande i ärendet, besluta om inhibition av verkställigheten. Om det finns särskilda skäl får utlänningen i stället beviljas uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

I fråga om den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott får en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, efter Migrationsverkets ställningstagande i ärendet, bevilja uppehållstillstånd och arbetstillstånd om det

1. finns hinder enligt 1, 2 eller 3 § mot att utvisningsbeslutet verkställs,

2. finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen,

3. finns medicinska hinder, eller

4. annars finns synnerliga skäl.

I fråga om den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott får, om det finns ett bestående hinder mot att beslutet om utvisning verkställs, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, efter Migrationsverkets ställningstagande i ärendet, bevilja uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Det gäller om det

1. finns ett sådant hinder enligt 1, 2 eller 3 § mot att utvisningsbeslutet verkställs,

2. finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen, eller

3. finns sådana medicinska hinder.

Upppehållstillstånd och arbetstillstånd får också beviljas om det finns synnerliga skäl.

⁵ Senaste lydelse 2021:765.

Vid bedömningen *enligt första stycket 4* ska följande särskilt beaktas:

- brottslighetens art och omfattning,
- den tid som har förflutit sedan utvisningsbeslutet meddelades,
- utlänningens skötsamhet och risken för fortsatt brottslighet, och
- utlänningens hälsotillstånd och levnadsförhållanden i övrigt.

Om migrationsdomstolen eller Migrationsöverdomstolen finner att utlänningen är flykting enligt 4 kap. 1 § eller alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § gäller även det som anges i 5 kap. 1 §. Om ett internationellt organ, som har behörighet att pröva klagomål från enskilda, funnit att en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott i ett enskilt ärende strider mot ett svenskt konventionsåtagande gäller även det som anges i 5 kap. 4 §.

Vid bedömningen *av om det finns synnerliga skäl* ska följande särskilt beaktas:

- brottslighetens art och omfattning,
- den tid som har förflutit sedan utvisningsbeslutet meddelades,
- utlänningens skötsamhet och risken för fortsatt brottslighet, och
- utlänningens hälsotillstånd och levnadsförhållanden i övrigt.

16 c §⁶

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 16 b § ska vara tidsbegränsat. Utvisningsbeslutet får inte verkställas medan ett tidsbegränsat tillstånd gäller.

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 16 b § första stycket ska gälla i högst sex månader. Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 16 b § andra stycket ska vara tidsbegränsat. Utvisningsbeslutet får inte verkställas medan ett tidsbegränsat tillstånd gäller.

Om ett utvisningsbeslut upphävs enligt 16 d §, får utlänningen beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Detta gäller dock endast om utlänningen efter det att utvisningsbeslutet vann laga kraft har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd i sammanlagt minst fem år.

I 5 kap. 7 och 8 §§ finns bestämmelser om särskilda krav för permanent uppehållstillstånd.

⁶ Senaste lydelse 2021:765.

16 d §⁷

I fråga om den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott får en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, efter Migrationsverkets ställningstagande i ärendet, upphäva utvisningsbeslutet helt eller delvis om sådana förutsättningar som anges i 16 b § första och andra styckena är uppfyllda.

I fråga om den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott får en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, efter Migrationsverkets ställningstagande i ärendet, upphäva utvisningsbeslutet helt eller delvis om sådana förutsättningar som anges i 16 b § andra och tredje styckena är uppfyllda.

16 e §

Ett beslut om inhibition av verkställigheten som meddelats enligt 16 b § första stycket ska prövas på nytt inom ett år från beslutet, om det saknas anledning att anta att utlänningen har lämnat landet och det i övrigt finns förutsättningar för en sådan prövning. Så länge ett sådant beslut gäller ska ny prövning av beslutet därefter fortlöpande ske under samma förutsättningar och inom samma tid.

Vid en ny prövning ska Migrationsverket senast en månad innan den tidsfrist som anges i första stycket löper ut, med ett eget yttrande, överlämna ärendet till en migrationsdomstol för en sådan prövning.

Om det fortfarande finns ett hinder som inte är bestående mot att utvisningsbeslutet verkställs, får en migrationsdomstol eller

⁷ Senaste lydelse 2013:648.

Migrationsöverdomstolen vid den nya prövningen besluta om inhibition av verkställigheten på nytt eller, om det finns särskilda skäl, bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 16 b § första stycket.

Om ett beslut om inhibition av verkställigheten inte prövas på nytt inom föreskriven tid upphör beslutet att gälla.

16 f §

Migrationsverket ska omedelbart upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten som meddelats enligt 16 b § första stycket, om det inte längre finns skäl för beslutet.

16 g §

Den verkställande myndigheten ska, så länge ett beslut om inhibition av verkställigheten som meddelats enligt 16 b § första stycket gäller, omedelbart underätta Migrationsverket om det finns skäl att upphäva beslutet.

16 h §

Om en utlänning beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 16 b § första stycket ska Migrationsverket, senast en månad innan tillståndet löper ut, med ett eget yttrande, överlämna ett sådant ärende till en migrationsdomstol för ny prövning, om det saknas anledning att anta att

utlännningen har lämnat landet och det i övrigt finns förutsättningar för en sådan prövning.

Om en ny prövning ska ske och det fortfarande finns ett hinder som inte är bestående mot att utvisningsbeslutet verkställs, får en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen vid den nya prövningen besluta om inhibition av verkställigheten eller, om det finns särskilda skäl, bevilja ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 16 b § första stycket.

17 a §

Om det finns ett hinder, som inte är bestående, mot att ett utvisnings- eller utvisningsbeslut verkställs ska Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, besluta om inhibition av verkställigheten, om

1. det är ett säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 §,

2. utlännningen är utesluten från att anses som flykting eller alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 b eller 2 c §,

3. utlännningen har vägrats flyktingstatusförklaring och uppehållstillstånd enligt 4 kap. 3 § andra stycket och 5 kap. 1 § andra stycket, eller

4. utlännningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet eller det i övrigt finns särskilda omständigheter hänförliga till ut-

länningens levnadssätt som motiverar ett sådant beslut.

Om det finns särskilda skäl får utlänningen i stället beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Ett sådant tillstånd ska gälla i högst ett år.

17 b §

Migrationsverket ska pröva ett beslut om inhibition av verkställigheten som meddelats enligt 17 a § första stycket på nytt inom ett år från det att beslutet om avvísning eller utvisning fick laga kraft eller, om beslutet om inhibition av verkställigheten meddelats vid en senare tidpunkt, inom ett år från den dag då beslutet om inhibition av verkställigheten meddelades. Det gäller om det saknas anledning att anta att utlänningen har lämnat landet och det i övrigt finns förutsättningar för en sådan prövning.

Så länge ett beslut om inhibition av verkställigheten gäller, ska Migrationsverket därefter fortlöpande under samma förutsättningar pröva beslutet på nytt senast inom ett år från den dag då det senaste beslutet om inhibition av verkställigheten meddelades.

Om en ny prövning ska ske och det fortfarande finns ett hinder som inte är bestående mot att avvísnings- eller utvisningsbeslutet verkställs, får Migrationsver-

ket vid den nya prövningen besluta om inhibition av verkställigheten på nytt enligt 17 a § första stycket eller, om det finns särskilda skäl, bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 17 a § andra stycket.

Om ett beslut om inhibition av verkställigheten inte prövas på nytt inom föreskriven tid upphör beslutet att gälla.

17 c §

Migrationsverket ska omedelbart upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten som meddelats enligt 17 a § första stycket, om det inte längre finns skäl för beslutet.

17 d §

Om någon annan myndighet än Migrationsverket är verkställande myndighet ska den myndigheten, så länge ett beslut om inhibition av verkställigheten som meddelats enligt 17 a § första stycket gäller, omedelbart underätta Migrationsverket om det finns skäl att upphäva beslutet.

17 e §

Om en utlänning beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 17 a § andra stycket ska Migrationsverket, när tillståndet löper ut, pröva om det fortfarande finns ett hinder som inte är bestående mot att avvisnings-

eller utvisningsbeslutet verkställs. Det gäller om det saknas anledning att anta att utlänningen har lämnat landet och det i övrigt finns förutsättningar för en sådan prövning.

Om en ny prövning ska ske och det fortfarande finns ett hinder som inte är bestående mot att avvisnings- eller utvisningsbeslutet verkställs, får Migrationsverket vid den nya prövningen besluta om inhibition av verkställigheten enligt 17 a § första stycket eller, om det finns särskilda skäl, bevilja ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 17 a § andra stycket.

18 §⁸

Migrationsverket får bevilja uppehållstillstånd om det i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft kommer fram nya omständigheter som innebär att

1. det finns ett hinder mot verkställighet enligt 1, 2 eller 3 §,
2. det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen, eller
3. det finns medicinska hinder eller någon annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas.

Barn får beviljas uppehållstillstånd enligt första stycket 3 även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer.

Vid bedömningen enligt första stycket 3 av om det finns någon annan särskild anledning att ett beslut inte bör verkställas ska konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder särskilt beaktas, om det står klart att uppehållstillstånd på grund av stark anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket 1–4 eller 5 kap. 3 a § första stycket 1–4 eller andra stycket skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige.

⁸ Senaste lydelse 2021:765.

Migrationsverket får också besluta om inhibition.

I 12 kap. 17 a–17 e §§ finns bestämmelser om inhibition av verkställigheten och tidsbegränsat uppehållstillstånd för vissa utlänningar, om det finns ett hinder som inte är bestående mot att beslutet om avvisning eller utvisning verkställs.

13 kap.

10 §⁹

Ett beslut ska vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet om det avser

- uppehållsrätt,
- resedokument,
- uppehållstillstånd,
- arbetstillstånd,
- statusförklaring,
- ställning som varaktigt bosatt i Sverige,
- avvisning eller utvisning,
- återreseförbud,
- upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott,
- förlängning eller upphävande av tidsfrist för frivillig avresa,
 - *anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning,*
- förvar eller uppsikt, eller
- kroppsvisitation.

Detsamma gäller ett beslut i fråga om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 f §, 17 a § första stycket eller 17 c §.

⁹ Senaste lydelse 2014:198.

Vid beslut i fråga om nationell visering får skälen som ligger till grund för beslutet utelämnas. En utlänning har dock alltid rätt till motivering av ett beslut i fråga om nationell visering, om beslutet går utlänningen emot och utlänningen är en familjemedlem till en EES-medborgare eller omfattas av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer, utan att vara EES-medborgare eller medborgare i Schweiz.

14 kap.

4 d §

Migrationsverkets beslut i fråga om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 f §, 17 a § första stycket eller 17 c § får överklagas till en migrationsdomstol.

9 §¹⁰

Beslut av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Migrationsverket om förvar eller uppsikt får överklagas till en migrationsdomstol.

Beslut om förvar eller uppsikt får överklagas särskilt och utan begränsning till viss tid.

Vad som anges i första och andra styckena gäller även beslut av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Migrationsverket om anmälningskyldighet med eller utan områdesbegränsning enligt 9 a kap. 1 eller 7 §.

11 §¹¹

Migrationsverkets beslut i fråga om avvissning, utvisning, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, statusförklaring, resedo-

Migrationsverkets beslut i fråga om avvissning, utvisning, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, statusförklaring, resedo-

¹⁰ Senaste lydelse 2014:655.

¹¹ Senaste lydelse 2024:28.

kument, främlingspass, ställning som varaktigt bosatt, förvar och uppsikt i ett säkerhetsärende får överklagas av Säkerhetspolisen.

kument, främlingspass, ställning som varaktigt bosatt, *inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 17 a § första stycket eller 17 c §*, förvar och uppsikt i ett säkerhetsärende får överklagas av Säkerhetspolisen.

16 kap.

6 §¹²

I ett mål om avvisning är Migrationsverket motpart till utlänningen. Detsamma gäller i ett mål om återreseförbud där beslut meddelats av Polismyndigheten i samband med ett beslut om avvisning.

När ett beslut i ett säkerhetsärende överklagas är såväl Migrationsverket som Säkerhetspolisen motparter till utlänningen vid handläggningen i migrationsdomstolen och i Migrationsöverdomstolen.

I ett mål om uppehållstillstånd för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott, eller om upphävande av ett sådant utvisningsbeslut, är Migrationsverket och, i fråga om ett säkerhetsärende, Säkerhetspolisen motparter till utlänningen vid handläggningen i migrationsdomstolen och i Migrationsöverdomstolen.

I ett mål om uppehållstillstånd för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott, eller om upphävande av ett sådant utvisningsbeslut, är Migrationsverket och, i fråga om ett säkerhetsärende, Säkerhetspolisen motparter till utlänningen vid handläggningen i migrationsdomstolen och i Migrationsöverdomstolen. *Detsamma gäller i ett mål om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket, 16 e § tredje stycket eller 16 h § andra stycket, eller om upphävande av ett sådant beslut, för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott.*

¹² Senaste lydelse 2017:22.

9 §¹³

En migrationsdomstols beslut överklagas till Migrationsöverdomstolen. En migrationsdomstols beslut i mål om avvisning som i första instans prövats av Polismyndigheten får dock inte överklagas i andra fall än de som avses i 14 kap. 2 § andra meningen.

En migrationsdomstols beslut om förvar i annat fall än efter överklagande i förvarsfrågan får överklagas särskilt till Migrationsöverdomstolen.

Säkerhetspolisen får, i fråga om ett säkerhetsärende, överklaga en migrationsdomstols beslut om inhibition av verkställigheten eller om att bevilja ett uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b § första stycket.

Migrationsöverdomstolens beslut får inte överklagas.

11 §¹⁴

Prövningstillstånd krävs vid överklagande av en migrationsdomstols beslut till Migrationsöverdomstolen.

Vid överklagande av en migrationsdomstols beslut enligt 9 § andra stycket krävs dock inte prövningstillstånd. Prövningstillstånd krävs inte heller vid överklagande av en migrationsdomstols beslut i fråga om statusförklaring eller uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § efter överlämnande enligt 4 kap. 6 § andra stycket eller 5 kap. 20 § andra stycket.

Vid överklagande av en migrationsdomstols beslut enligt 9 § andra stycket krävs dock inte prövningstillstånd. Prövningstillstånd krävs inte heller vid överklagande av en migrationsdomstols beslut i fråga om

1. statusförklaring eller uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § efter överlämnande enligt 4 kap. 6 § andra stycket eller 5 kap. 20 § andra stycket, eller

¹³ Senaste lydelse 2015:91.

¹⁴ Senaste lydelse 2021:765.

2. inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket, 16 e § tredje stycket eller 16 h § andra stycket.

Vidare krävs inte prövningstillstånd om migrationsdomstolen som första instans upphäver ett beslut om inhibition av verkställigheten som meddelats med stöd av 12 kap. 17 a § första stycket.

18 kap.

1 §¹⁵

Offentligt biträde ska förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas, i mål och ärenden om

1. avvissning, dock inte hos Polismyndigheten om inte utlännningen enligt 10 kap. 1 eller 2 § hållits i förvar sedan mer än tre dagar,

2. utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 11 § andra stycket,

3. verkställighet av beslut om avvissning eller utvisning enligt denna lag, om beslut om inhibition meddelats av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen eller om ny prövning beviljats,

4. anmälningskyldighet med eller utan områdesbegränsning enligt 9 a kap.,

4. verkställighet av beslut om avvissning eller utvisning enligt denna lag, dock endast när det gäller fråga om förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 § och utlännningen hållits i förvar sedan mer än tre dagar, och

5. verkställighet av beslut om avvissning eller utvisning enligt denna lag, dock endast när det gäller fråga om förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 § och utlännningen hållits i förvar sedan mer än tre dagar, och

5. hemsändande enligt 23 kap. 2 §.

6. hemsändande enligt 23 kap. 2 §.

Offentligt biträde ska alltid förordnas i mål och ärenden enligt första stycket 1 och 2 för barn som har ansökt om uppehållstill-

¹⁵ Senaste lydelse 2021:765.

stånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 §, om barnet saknar vårdnadshavare här i landet. Offentligt biträde ska också förordnas för ett barn som saknar vårdnadshavare här i landet om ny prövning har beviljats barnet.

Offentligt biträde ska alltid förordnas för barn som hålls i förvar enligt 10 kap. 2 §, om barnet saknar vårdnadshavare här i landet.

20 kap.

1 a §

Den som bryter mot anmälningsskyldighet eller en områdesbegränsning enligt 9 a kap. döms till fängelse i högst ett år. Om brottet är ringa, döms till böter.

Ringa brott får åtalas av åklagare endast om åtal är motiverat från allmän synpunkt.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.
 2. De nya föreskrifterna om inhibition av verkställigheten vid hinder som inte är bestående mot att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut verkställs gäller även vid prövningen av ett överklagande av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som meddelats före ikraftträdandet.

1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs att 4, 5 och 6 §§ lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Denna lag omfattar utlännningar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser och som inte är folkbokförda här i landet,

2. har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet,

3. hålls i förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen och som inte har placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, *eller*

4. vistas här med stöd av tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 15 d § utlänningslagen.

3. hålls i förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen och som inte har placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest,

4. vistas här med stöd av tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 15 d § utlänningslagen *eller*

5. har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § första stycket utlänningslagen.

Sådana utlännningar som avses i första stycket 1 eller 2 omfattas av lagen även om de har meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning. Det gäller dock inte en utlännning som håller sig undan så att beslutet inte kan verkställas.

¹ Senaste lydelse 2022:1007.

5 §²

En region ska erbjuda sådana utläningar som avses i 4 § första stycket 1–3 och som inte har fyllt 18 år, vård i samma omfattning som erbjuds den som är bosatt inom regionen.

En region ska erbjuda sådana utläningar som avses i 4 § första stycket 1–3 *och* 5 och som inte har fyllt 18 år, vård i samma omfattning som erbjuds den som är bosatt inom regionen.

Vård i den omfattning som avses i första stycket ska även erbjudas utläningar som avses i 4 § första stycket 4.

6 §³

En region ska erbjuda utläningar som avses i 4 § första stycket 1–3 och som har fyllt 18 år, vård som inte kan anstå, mödrahälsovård, vård vid abort och preventivmedelsrådgivning.

En region ska erbjuda utläningar som avses i 4 § första stycket 1–3 *och* 5 och som har fyllt 18 år, vård som inte kan anstå, mödrahälsovård, vård vid abort och preventivmedelsrådgivning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

² Senaste lydelse 2019:930.

³ Senaste lydelse 2019:930.

1.11 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 3 § socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2023/24:151 Föreslagen lydelse

5 kap.

3 §

Den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år ska anses vara bosatt här i landet. Detta gäller dock inte om synnerliga skäl talar mot det.

En utlänning som har ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd enligt 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716) ska inte anses vara bosatt här. Detta gäller dock inte, om utlänningen har beviljats en flyktingstatusförklaring enligt 4 kap. 3 c § utlänningslagen eller ett resedokument enligt 4 kap. 4 § utlänningslagen.

Den som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § första stycket utlänningslagen ska inte anses vara bosatt här.

En i Sverige bosatt person som lämnar landet ska fortfarande anses vara bosatt här i landet om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

1.12 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs att 29 kap. 3 § skollagen (2010:800) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 kap.

3 §¹

De personer som avses i 2 § andra stycket 1 och 2 har rätt till utbildning i gymnasieskola och anpassad gymnasieskola endast om de har påbörjat utbildningen innan de fyllt 18 år. De har inte rätt till utbildning i kommunal vuxenutbildning.

De personer som avses i 2 § andra stycket 4 har endast rätt till utbildning i förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola och sameskola.

De personer som avses i 2 § andra stycket 5 har endast rätt till utbildning i förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola och, om de påbörjar utbildningen innan de fyllt 18 år, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola.

En person som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § första stycket utlänningslagen (2005:716) har inte rätt till kommunal vuxenutbildning.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.
 2. De nya föreskrifterna tillämpas inte för den som har antagits till kommunal vuxenutbildning före ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse 2022:1315.

1.13 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska införas en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse.

3 a §

Lagen gäller inte för den som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § första stycket utlänningslagen (2005:716).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

1.14 Förslag till förordning om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser i anslutning till lagen (20xx:0000) om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar.

2 § Bestämmelser om avgifter för hälso- och sjukvård, tandvård och läkemedel finns i förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar.

3 § Migrationsverket ska informera en utlänning som avses i 1 § lagen (20xx:0000) om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar om de former av bistånd som finns och villkoren för dessa. Migrationsverket ska också informera om skyldigheten att anmäla ändrade förhållanden enligt 10 §. Informationen ska lämnas så snart som möjligt när utlänningen har fått ett beslut om inhibition av verkställigheten. Informationen ska ges skriftligt och på ett språk som den som ska ta emot informationen kan förväntas förstå. Vid behov får informationen lämnas muntligen.

Intyg om beslut om inhibition av verkställigheten

4 § En utlänning som avses i 1 § lagen (20xx:0000) om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar ska så snart som möjligt förses med ett dokument som intygar att innehavaren har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten.

Avtal om sysselsättning

5 § I avtal som avses i 6 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. ska ingå

1. ett villkor om att den som tillhandahåller arbete åt utlänningar som avses i 1 § lagen (20xx:0000) om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar till dessa utlänningar inte får betala ut lön eller annan ersättning för arbetet, och
2. en påminnelse om att skadeståndslagen (1972:207) och de föreskrifter i arbetsmiljölagen (1977:1160) som anges i 5 § andra stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl. gäller för arbetet.

Dagersättning

6 § Dagersättningen ska täcka kostnader för livsmedel, kläder och skor, fritidsaktiviteter, hygienartiklar och andra förbrukningsvaror.

Dagersättningen ska också täcka utgifter för hälso- och sjukvård, tandvård samt läkemedel om inte annat följer av förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar.

7 § Dagersättning per person lämnas med följande belopp. När fri mat ingår i inkvarteringen lämnas en reducerad dagsersättning.

	Dagersättning inkl. egen mathållning	Dagersättning exkl. egen mathållning
Ensamstående	71 kr	24 kr
Sammanboende	61 kr	19 kr
Barn 11–17 år	50 kr	12 kr

Särskilt bidrag

8 § Särskilt bidrag enligt 2 § 8 lagen (20xx:0000) om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar lämnas för kostnader som uppstår på grund av särskilda behov. Det särskilda bidraget får avse kostnader som är nödvändiga för en draglig livsföring, t.ex. kostnader för vinterkläder, glasögon, kosttillskott, utrustning för funktionsnedsättning och spädbarnsutrustning.

Att särskilt bidrag i vissa fall får lämnas för sjukvård, läkemedel och tandvård framgår av förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar.

Ansökan och anmälan om ändrade förhållanden

9 § En ansökan om dagersättning eller särskilt bidrag ska vara skriftlig.

Ansökan ska innehålla en förklaring på heder och samvete att de uppgifter om ekonomiska och personliga förhållanden som lämnats i ansökan är riktiga. Ansökan ska vara underskriven av den sökande.

10 § Den som ansöker om eller har dagersättning eller särskilt bidrag ska till Migrationsverket anmäla sådana ändringar i fråga om inkomst och andra förhållanden som kan antas påverka rätten till eller storleken av biståndet.

11 § Om en ansökan om dagersättning eller särskilt bidrag helt eller delvis avslagits, ska beslutet delges den sökande.

Utbetalning

12 § Dagersättning betalas ut förskottsvis per månad, om inte särskilda skäl leder till annat.

Övriga bestämmelser

13 § Fordran på dagersättning eller särskilt bidrag får inte överlätas eller utmätas.

14 § Migrationsverket får meddela föreskrifter för verkställigheten av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.15 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

I förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande finns det bestämmelser om statlig ersättning för hälso- och sjukvård m.m. för vissa utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. samt utlänningar som avses i 11 kap. 2 § första och andra styckena utlänningslagen (2005:716).

I denna förordning ges bestämmelser om den avgift som utlänningarna själva *skall* betala (vårdavgift) när rätt till ersättning enligt första stycket föreligger.

För annan hälso- och sjukvård samt tandvård än som avses i 2–4 samt 8 §§ *skall* utlänningarna betala vårdavgift enligt de

Föreslagen lydelse

1 §¹

I förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande finns det bestämmelser om statlig ersättning för hälso- och sjukvård m.m. för vissa utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., i 1 § lagen (20xx:0000) om *bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar* samt utlänningar som avses i 11 kap. 2 § första och andra styckena utlänningslagen (2005:716).

I denna förordning ges bestämmelser om den avgift som utlänningarna själva *ska* betala (vårdavgift) när rätt till ersättning enligt första stycket föreligger.

För annan hälso- och sjukvård samt tandvård än som avses i 2–4 samt 8 §§ *ska* utlänningarna betala vårdavgift enligt de

¹ Senaste lydelse 2006:119.

grunder som vårdgivaren
bestämmer.

grunder som vårdgivaren
bestämmer.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande

Härigenom föreskrivs att 2, 3 och 9 §§ förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Ersättning får ges för hälso- och sjukvård som enligt andra och tredje stycket lämnas till utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

För personer som fyllt arton år ges ersättning för omedelbar vård och vård som inte kan anstå, mödrahälsovård, förlossningsvård, preventivmedelsrådgivning, vård vid abort, vård och åtgärder enligt smittskyddslagen (2004:168) samt omedelbar tandvård och tandvård som inte kan anstå.

För personer som inte fyllt arton år samt för personer som avses i 4 § och som har beviljats uppehållstillstånd som föranleder folkbokföring i Sverige ges ersättning för hälso- och sjukvård samt tandvård.

Föreslagen lydelse

2 §¹

Ersättning får ges för hälso- och sjukvård som enligt andra och tredje stycket lämnas till utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. *Detsamma gäller för hälso- och sjukvård som lämnas till utlänningar som avses i 1 § lagen (20xx:0000) om bistånd vid inhibition av verkstäl- ligheten för vissa utlänningar.*

¹ Senaste lydelse 2006:1011.

3 §²

Ersättning får ges för en hälsundersökning per utlänning som avses i 1 § första stycket 1 och 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. och som är registrerad hos Migrationsverket.

Ersättning får ges för en hälsundersökning per utlänning som avses i 1 § första stycket 1 och 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. och som är registrerad hos Migrationsverket.

Detsamma gäller för utlänningar som avses i 1 § lagen (20xx:0000) om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar om ersättning inte tidigare har lämnats för en sådan hälsundersökning.

9 §³

Öppenvårdsapotek har rätt till ersättning av staten för receptförskrivna läkemedel för utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. samt för utlänningar som avses i 11 kap. 2 § första och andra styckena utlänningslagen (2005:716).

Öppenvårdsapotek har rätt till ersättning av staten för receptförskrivna läkemedel för utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. samt för utlänningar som avses i 11 kap. 2 § första och andra styckena utlänningslagen (2005:716). *Detsamma gäller för utlänningar som avses i 1 § lagen (20xx:0000) om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar.*

För utlänningar som vistas på en förläggning får ersättning för receptförskrivna läkemedel ges även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om utlänningen inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun. För utlänningar som har sökt asyl och

² Senaste lydelse 2002:84.

³ Senaste lydelse 2011:1195.

som inte vistas på förläggning när de beviljas uppehållstillstånd finns rätten till ersättning kvar under en månad från det att tillstånd har beviljats.

Rätt finns inte till ersättning för utlänningar som enligt 12 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. inte har rätt till bistånd enligt den lagen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.17 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs att 8 b § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Till Migrationsverket ska uppgifter lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för beräkning eller kontroll av dagersättning enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

De uppgifter som ska lämnas ut med stöd av första stycket är

1. uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244),
2. identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren, och
3. uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser.

Migrationsverket har rätt att ta del av uppgifterna vid direktåtkomst till beskattningsdatabasen enligt 2 kap. 8 b § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Föreslagen lydelse

8 b §¹

Till Migrationsverket ska uppgifter lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för beräkning eller kontroll av dagersättning enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. *eller enligt lagen (20xx:0000) om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlämningar.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

¹ Senaste lydelse 2017:391.

1.18 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningsförordningen (2006:97) dels att 2 kap. 1 och 1 b §§, 5 kap. 4 § och 7 kap. 15 a § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 7 kap. 6 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §¹

En utlänning som har permanent uppehållstillstånd eller som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716) behöver inte ha pass vid vistelse i Sverige. Detsamma gäller för en utlänning som kan beviljas eller har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 eller 6 § utlänningslagen. Kravet på pass vid vistelse i Sverige gäller inte heller för en utlänning som kan beviljas eller har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § eller 12 kap. 16 b eller 18 § utlänningslagen om han eller hon inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att inom

En utlänning som har permanent uppehållstillstånd eller som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716) behöver inte ha pass vid vistelse i Sverige. Detsamma gäller för en utlänning som kan beviljas eller har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 eller 6 § utlänningslagen. Kravet på pass vid vistelse i Sverige gäller inte heller för en utlänning som kan beviljas eller har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § eller 12 kap. 18 § utlänningslagen om han eller hon inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att inom

¹ Senaste lydelse 2021:813.

rimlig tid skaffa en sådan handling.

En utlänning under sexton år behöver inte ha eget pass för inresa eller vistelse i Sverige, om han eller hon följer med en vuxen person vars pass innehåller de uppgifter som behövs för att fastställa barnets identitet.

rimlig tid skaffa en sådan handling.

1 b §²

En utlänning som kan beviljas eller har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen (2005:716) i ett säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 § samma lag eller som kan beviljas eller har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 2 kap. 14 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar behöver inte ha pass vid vistelse i Sverige om han eller hon inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att inom rimlig tid skaffa en sådan handling.

En utlänning som kan beviljas eller har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b § eller 17 a § andra stycket utlänningslagen (2005:716) behöver inte ha pass vid vistelse i Sverige om han eller hon inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att inom rimlig tid skaffa en sådan handling. Den som kan beviljas eller har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 2 kap. 14 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar behöver inte heller ha pass vid vistelse i Sverige om han eller hon inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att inom rimlig tid skaffa en sådan handling.

² Senaste lydelse 2024:29.

5 kap.

4 §³

Den som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och anfört skäl enligt 4 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen (2005:716) är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Undantaget gäller dock inte

1. en utlänning som saknar identitetshandlingar, om inte utlänningen medverkar till att klarlägga sin identitet,

2. om det är sannolikt att utlänningen kommer att överföras enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (Dublinförordningen),

3. om det är sannolikt att utlänningen kommer att avvisas med omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 19 § utlänningslagen, eller

4. en utlänning i ett säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 § utlänningslagen eller i ett ärende enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Undantaget gäller fram till dess att utlänningen lämnar landet eller ett beslut om att bevilja honom eller henne uppehållstillstånd har fått laga kraft. Undantaget upphör dock att gälla om en utlänning inte medverkar till verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft.

Undantaget gäller fram till dess att utlänningen lämnar landet eller ett beslut om att bevilja honom eller henne uppehållstillstånd har fått laga kraft. Undantaget upphör dock att gälla om en utlänning inte medverkar till verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft.

Undantaget upphör också att gälla för en utlänning som meddelas ett beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § första stycket när beslutet börjar gälla.

Migrationsverket utfärdar ett särskilt bevis om undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd.

³ Senaste lydelse 2024:29.

7 kap.

6 a §

Migrationsverket ska meddela

- 1. region,*
- 2. socialnämnd, och*
- 3. kommunalt organ som ansvarar för utbildning där en utlänning bor och Centrala studie-
stödsnämnden när en utlänning har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt
12 kap. 16 b § första stycket eller
17 a § första stycket utlännings-
lagen (2005:716) och när ett så-
dant beslut upphör att gälla.*

15 a §⁴

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har rätt att hos Migrationsverket ta del av följande uppgifter om enskilda:

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,
2. bevis om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållsrätt eller uppehållsstatus,
3. dag för beslut om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållsstatus eller utfärdande av uppehållskort samt uppgift om varje period för vilken uppehållstillstånd eller arbetstillstånd har beviljats eller uppehållskort eller bevis om uppehållsstatus har utfärdats,
4. inresedatum,
5. datum för ansökan om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållskort eller uppehållsstatus,
6. särskilt bevis enligt 5 kap. 4 § tredje stycket,
7. att uppehållstillstånd har beviljats den enskilde som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser,
8. att statusförklaring har beviljats enligt 4 kap. 3 c § utlänningslagen eller motsvarande äldre bestämmelser,

⁴ Senaste lydelse 2021:813.

9. att uppehållstillstånd har beviljats den enskilde för studier eller som familjemedlem till en sådan person, *och*

10. beslut om återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, uppgift om från och med vilket datum uppehållstillstånd eller arbetstillstånd har återkallats och uppgift om vilket datum beslut om återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd har fått laga kraft.

9. att uppehållstillstånd har beviljats den enskilde för studier eller som familjemedlem till en sådan person,

10. beslut om återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, uppgift om från och med vilket datum uppehållstillstånd eller arbetstillstånd har återkallats och uppgift om vilket datum beslut om återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd har fått laga kraft, *och*

11. beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § första stycket utlänningslagen, datum för ett sådant beslut och uppgift om vilket datum ett sådant beslut börjat gälla.

Om det finns skäl för det ska Migrationsverket på eget initiativ lämna uppgifter som avses i första stycket till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.19 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlännningar

Härigenom föreskrivs att 5 § förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlännningar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Ersättning enligt 3 och 4 §§ lämnas för utlännningar som har ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, om det har beviljats enligt

- 5 kap. 1, 2, 4, 6 eller 11 § utlänningslagen (2005:716),
- 12 kap. 18 § utlänningslagen,
- 21 eller 22 kap. utlänningslagen,
- någon av 16 c–16 i §§ lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, eller
- någon av 1–4 §§ lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå.

Föreslagen lydelse

5 §¹

Ersättning enligt 3 och 4 §§ lämnas för utlännningar som har ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, om det har beviljats enligt

- 5 kap. 1, 2, 4, 6 eller 11 § utlänningslagen (2005:716),
- 12 kap. 17 a § *andra stycket* eller 18 § utlänningslagen,
- 21 eller 22 kap. utlänningslagen,
- någon av 16 c–16 i §§ lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, eller
- någon av 1–4 §§ lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

¹ Senaste lydelse 2021:799.

1.20 Förslag till förordning om ändring i utlänningsdataförordningen (2016:30)

Härigenom föreskrivs att 12 § utlänningsdataförordningen (2016:30) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §¹

Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens direktåtkomst ska begränsas till de personuppgifter som myndigheterna behöver i sin verksamhet som underlag för att bedöma eller fastställa en förmån, en ersättning eller ett annat stöd åt en enskild eller som behövs i ett ärende om motsvarande stöd.

Direktåtkomsten får endast avse uppgift om

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,
2. bevis om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållsrätt eller uppehållsstatus,
3. dag för beslut om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållsstatus eller utfärdande av uppehållskort och uppgift om varje period som uppehållstillstånd eller arbetstillstånd har beviljats för eller uppehållskort eller bevis om uppehållsstatus har utfärdats för,
4. inresedatum,
5. datum för ansökan om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållskort eller uppehållsstatus,
6. särskilt bevis enligt 5 kap. 4 § tredje stycket utlänningsförordningen (2006:97),
7. att uppehållstillstånd har beviljats den enskilde som flykting enligt 4 kap. 1 § eller alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser,
8. att statusförklaring har beviljats enligt 4 kap. 3 c § utlänningslagen eller motsvarande äldre bestämmelser,
9. att uppehållstillstånd har beviljats den enskilde för stu-

¹ Senaste lydelse 2021:803.

dier eller som familjemedlem till en sådan person, *och*

10. beslut om återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, uppgift om från och med vilket datum uppehållstillstånd eller arbetstillstånd har återkallats och uppgift om vilket datum beslut om återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd har fått laga kraft.

dier eller som familjemedlem till en sådan person,

10. beslut om återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, uppgift om från och med vilket datum uppehållstillstånd eller arbetstillstånd har återkallats och uppgift om vilket datum beslut om återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd har fått laga kraft, *och*

11. beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § första stycket utlänningslagen, datum för ett sådant beslut och uppgift om vilket datum ett sådant beslut börjat gälla.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.21 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

dels att 19 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska föras in en ny paragraf, 17 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 a §

För en utlänning som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § första stycket utlänningslagen (2005:716) har en kommun rätt till ersättning för kostnader för annat bistånd än ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) och för vård som har lämnats med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

19 §¹

Ersättning för kostnader enligt 3–6, 9–11, 13, 15, 17 och 18 §§ ska efter ansökan betalas ut kvartalsvis i efterskott.

Ersättning för kostnader enligt 3–6, 9–11, 13, 15, 17, 17 a och 18 §§ ska efter ansökan betalas ut kvartalsvis i efterskott.

En ansökan om ersättning ska ha kommit in till Migrationsverket inom sex månader från utgången av det kvartal som ansökan

¹ Senaste lydelse 2021:804.

avser. Om ansökan avser ersättning enligt 3–6 §§, ska den ha kommit in till Migrationsverket senast sex månader efter det kvartal som barnet eller den unge har genomgått utbildning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.22 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs att 26 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Arbetsförmedlingen ska till Migrationsverket lämna de uppgifter som har betydelse för ett ärende hos Migrationsverket om bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

26 §

Arbetsförmedlingen ska till Migrationsverket lämna de uppgifter som har betydelse för ett ärende hos Migrationsverket om bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. *Detsamma gäller de uppgifter som har betydelse för ett ärende om bistånd enligt lagen (20xx:0000) om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Utredarens uppdrag

2.1.1 Sammanfattning

Utredaren har av Justitiedepartementet fått i uppdrag att överväga och lämna förslag som gör det möjligt att inhibera eller på annat sätt skjuta upp verkställigheten av beslut om avvisning eller utvisning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder. Det ska utgöra ett alternativ till att bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd. Ordningen ska gälla för utlänningar som utgör ett säkerhetshot eller har gjort sig skyldiga till allvarlig eller upprepad brottslighet. Syftet med uppdraget är att skapa förutsättningar för en effektivare hantering av återvändandet för dessa utlänningar när verkställighetshindren upphör och att stärka Sveriges förmåga att hantera personer som utgör ett säkerhetshot men som inte kan avlägsnas från landet.

De ärendeslag som uppdraget i huvudsak omfattar är säkerhetsärenden enligt 1 kap. 7 § UtL (säkerhetsärenden enligt utlänningslagen), ärenden enligt 4 kap. 2 b och 2 c §§ UtL (uteslutandeärenden), ärenden enligt 4 kap. 3 § andra stycket och 5 kap. 1 § andra stycket UtL (vägransärenden) och ärenden i vilka en utlänning har utvisats på grund av brott av allmän domstol (ärenden om brottsutvisade).

I uppdragsbeskrivningen anges att det även i andra situationer än de uttryckligen uppräknade kan finnas ett behov av att kunna besluta om inhibition eller på annat sätt skjuta upp verkställigheten i stället för att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § UtL. Det skulle till exempel kunna handla om situationer där det kan uppfattas som orimligt eller olämpligt att bevilja uppehållstillstånd. I sammanhanget noteras att brister i levnadssättet på sikt kan

komma att få större utrymme i svensk utlänningslagstiftning. I uppdragsbeskrivningen anges vidare att utredaren bör se över kravet på passinnehav i förhållande till en utlänning som vistas i Sverige under tiden som hans eller hennes avlägsnandebeslut är inhiberat.

Se avsnitt 2.3 för en närmare redogörelse av de olika ärendeslagen.

2.1.2 Bakgrund

I utlänningslagen saknas uttryckligt stöd för att inhibera eller på annat sätt under en längre tid skjuta upp verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning när det finns ett tillfälligt verkställighetshinder. Förarbetena till utlänningslagen ger uttryck för att det i vissa fall skulle vara möjligt att vid ett tillfälligt verkställighetshinder besluta om anstånd med verkställigheten i stället för att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Migrationsöverdomstolen har dock i MIG 2018:21 uttalat att det inte utan ett uttryckligt lagstöd är lämpligt att meddela anstånd med verkställigheten när det inte är möjligt att förutse när en verkställighet kommer att kunna ske. Det innebär sammantaget att det vid tillfälliga verkställighetshinder får anses saknas stöd för att skjuta upp verkställigheten i stället för att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

I uppdragsbeskrivningen anges att det av flera skäl kan få orimliga eller olämpliga följder att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd till en utlänning som ska avlägsnas på grund av att han eller hon utgör ett säkerhetsshot, har uteslutits från att anses som skyddsbehövande, har vägrats flyktingstatusförklaring eller har gjort sig skyldig till allvarlig eller upprepad brottslighet. Ett sådant uppehållstillstånd kan till exempel hindra att avlägsnandebeslutet verkställs direkt när verkställighetshindret upphör. Ett uppehållstillstånd gör det också möjligt för utlänningen att resa till andra medlemsstater inom EU. Det bedöms inte lämpligt när det gäller de aktuella personkategorierna. Till ett tidsbegränsat uppehållstillstånd är också olika rättigheter och förmåner knutna.

Bakgrunden till utredningsuppdraget är alltså att dagens regelverk inte anses som en ändamålsenlig och effektiv ordning vid tillfälliga verkställighetshinder för de personkategorier som uppdraget omfattar. Bristerna i nuvarande ordning är något som också Migra-

tionsverket har påtalat i en hemställan till regeringen.³⁸ Migrationsverket förordar i sin hemställan en möjlighet att vid tillfälliga verkställighetshinder kunna besluta om inhibition i säkerhets- och uteslutandeärenden i stället för att bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd. Migrationsverket har samtidigt påtalat behovet av en motsvarande möjlighet att vid tillfälliga verkställighetshinder kunna inhibera en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott i stället för att bevilja den brottsutvisade ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

I ett tillkännagivande till regeringen har riksdagen hemställt att regeringen ska återkomma med förslag som möjliggör inhibition av utvisningsbeslut eller uppskjuten verkställighet för utlänningar som utvisats på grund av brott när det inte finns bestående verkställighetshinder.³⁹

2.1.3 Uppdragsbeskrivningen

I uppdragsbeskrivningen anges att utredaren ska:

- analysera och föreslå en ordning som gör det möjligt att inhibera eller på annat sätt skjuta upp verkställigheten av ett avlägsnandebeslut, i stället för att bevilja ett uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § UtL, om ärendet är ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen, om utlänningen är utesluten från att anses som skyddsbehövande eller har vägrats flyktingstatusförklaring, eller om det i övrigt finns skäl för det,
- analysera och föreslå en ordning som gör det möjligt att inhibera eller på annat sätt skjuta upp verkställigheten av en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott, i stället för att bevilja ett uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b § UtL, om det finns ett tillfälligt verkställighetshinder,
- analysera om och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar som innebär att undantaget från kravet på arbetstillstånd enligt 5 kap. 4 § UtL inte ska gälla om ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut har inhiberats i ovan angivna fall,

³⁸ Ju2023/00966.

³⁹ Se bet. 2021/22:SfU28 s. 39, rskr 2021/22:387.

- analysera och ta ställning till i vilken utsträckning en utlänning ska ha rätt till ekonomiska och andra förmåner, däribland boende, under tiden som hans eller hennes avlägsnandebeslut är inhiberat eller verkställigheten skjutits upp på annat sätt,
- analysera och ta ställning till i vilken omfattning hälso- och sjukvård samt tandvård ska erbjudas de aktuella personkategorierna,
- analysera och ta ställning till om det bör införas en möjlighet att ålägga en utlänning en anmälningsskyldighet, som vid behov kan förenas med ett förbud att lämna ett visst område, under den tid som utlänningen har ett avlägsnandebeslut som är inhiberat och, i sådant fall, hur en sådan ordning skulle kunna utformas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt, och
- analysera och ta ställning till om pass eller andra identitetshandlingar ska kunna omhändertas under tiden ett beslut om inhibition gäller.

Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag. De förslag som lämnas ska vara förenliga med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter, inklusive barnkonventionen. Konsekvenser av förslagen ska redovisas och analyseras.

2.2 Utredarens arbete

Utredaren inledde arbetet i mars 2024. En referensgrupp har funnits till utredarens förfogande bestående av företrädare för Migrationsverket, Polismyndigheten, Stockholms universitet, Sveriges advokatsamfundet, Sveriges domstolar, Sveriges Kommuner och Regioner samt Säkerhetspolisen.

Utredaren har löpande hållit sig uppdaterad om arbetet i Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (Ju 2021:12) och 2023 års förvarsutredning (Ju 2023:15). Även andra pågående eller nyligen avslutade utredningars arbete som har bäring på utredningsuppdraget har, såvitt det har varit möjligt, beaktats under arbetets gång.

De förslag som Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande har lagt fram i delbetänkandet SOU 2022:64 har lett till lagrådsremissen *En ny ordning för asylsökandes boende*. Förslagen

har övervägts inom ramen för arbetet med denna promemoria. Samma utredning har i oktober 2024 lämnat betänkandet *Mottagandelagen – en ny ordning för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande* (SOU 2024:68). Förslagen i det betänkandet bör i ett senare skede lämpligen samordnas med de förslag som läggs fram i denna promemoria.

2.3 Ärendetyper som omfattas av uppdraget

För att underlätta läsningen av denna promemoria används, utöver en förkortningslista, några förenklade definitioner för de ärenden som uppdraget omfattar. Det är viktigt att framhålla att uppdraget inte rör alla asylärenden eller ärenden om uppehållstillstånd i övrigt i vilka det finns ett avvisnings- eller utvisningsbeslut med eller utan ett verkställighetshinder. I stället avser uppdraget, som framgått i det föregående, endast vissa specifika ärendetyper och bara om det i dessa ärenden finns ett tillfälligt verkställighetshinder.

Samtliga ärenden som uppdraget omfattar har det gemensamt att de rör personer som är så kallade tredjelandsmedborgare, såsom dessa benämns i återvändandedirektivet, eller utlänningar, såsom dessa personer benämns i utlänningslagen.⁴⁰

Nedan följer en genomgång av de begrepp som används i promemorian för de olika ärendetyperna. Ärendetyperna benämns *säkerhetsärenden enligt utlänningslagen, uteslutandeärenden, vägransärenden, ärenden om brottsutvisade och ordnings- och säkerhetsstörningsärenden*. I kapitel 3 finns exempel från praxis som belyser de fyra först nämnda ärendetyperna. I kapitel 5 beskrivs den femte ärendekategorin närmare.

2.3.1 Uteslutandeärenden

I ett *uteslutandeärende* har utlänningen ansökt om asyl och uppfyller definitionen av att vara flykting eller alternativt skyddsbehövande. Han eller hon är emellertid utesluten från att anses som flykting eller alternativt skyddsbehövande av olika skäl (4 kap. 2 b och 2 c §§

⁴⁰ 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.

Utl.). Det kan handla om att det finns synnerlig anledning att anta att utlänningen har gjort sig skyldig till eller deltagit i förövandet av brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten. Det kan också handla om att det finns synnerlig anledning att anta att utlänningen har gjort sig skyldig till eller deltagit i förövandet av gärningar som strider mot vissa syften och grundsatser i Förenta nationernas stadga.

En utlänning som uppfyller definitionen av att vara flykting är också utesluten från att anses som flykting om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon har gjort sig skyldig till eller deltagit i förövandet av ett grovt icke-politiskt brott utanför Sverige innan han eller hon kom hit.⁴¹

En utlänning som uppfyller definitionen av att vara alternativt skyddsbehövande är också utesluten från att anses som alternativt skyddsbehövande om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon har gjort sig skyldig till eller deltagit i förövandet av ett grovt brott. Det gäller oavsett om brottet begåtts i Sverige eller utomlands. En utlänning som uppfyller definitionen av att vara alternativt skyddsbehövande är också utesluten från att anses som alternativt skyddsbehövande om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon utgör en fara för rikets säkerhet.⁴²

Uttrycket *synnerlig anledning att anta* innebär att det ska finnas en faktisk omständighet som påtagligt visar att man med fog kan anta att utlänningen har begått eller deltagit i de aktuella brotten eller gärningarna.⁴³

I uppdraget ingår endast att reglera den situation som uppstår i ett uteslutandeärende när avlägsnandebeslutet inte kan eller får verkställas på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder.

⁴¹ Av UNHCR:s handbok, par. 152 och 155, framgår att för att fastställa om en lagöverträdelse är icke-politisk eller om det rör sig om ett politiskt brott bör man först och främst ta hänsyn till brottets art och syfte. Det bör finnas ett nära och direkt orsakssamband mellan det begångna brottet och dess påstådda politiska ändamål och syfte. Den brottsliga handlingens politiska karaktär bör också väga tyngre än andra överväganden. Det är inte fallet om omfattningen av de begångna gärningarna är starkt oproportionerlig i förhållande till det uppgivna ändamålet. Det är också svårare att acceptera brottets politiska karaktär om rena illdåd begåtts i samband med brottet. För att ett brott i detta sammanhang ska anses grovt gäller att det har stadgats dödsstraff eller ett mycket strängt straff.

⁴² Det gäller oavsett om brottet begåtts utomlands eller i Sverige. Angående begreppet *grovt brott*, se till exempel MIG 2020:16.

⁴³ Se till exempel MIG 2011:24, MIG 2012:14 och MIG 2017:29.

2.3.2 Vägransärenden

Ett *vägransärende* avser en utlänning som ansökt om asyl, omfattas av flyktingdefinitionen och inte är utesluten från att anses som flykting. Utlänningen har emellertid genom ett synnerligen grovt brott visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige. Det kan också handla om att utlänningen har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon kommer att fortsätta verksamheten här. Dessa omständigheter kan utgöra grund för att vägra flyktingstatusförklaring och uppehållstillstånd (4 kap. 3 § andra stycket och 5 kap. 1 § andra stycket UtL). Dessa omständigheter kan också utgöra grund för att återkalla en flyktingstatusförklaring (4 kap. 5 b § andra stycket UtL).

I uppdraget ingår endast att reglera den situation som uppstår i ett vägransärende när ett avlägsnandebeslut inte kan verkställas på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder.

2.3.3 Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen

Ett *säkerhetsärende enligt utlänningslagen* är ett ärende där Säkerhetspolisen av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet förordar en viss utgång. Det kan handla om ett ärende där Säkerhetspolisen av sådana skäl förordar till exempel att en ansökan om uppehållstillstånd ska avslås eller att ett beviljat uppehållstillstånd ska återkallas och att utlänningen ska avvisas eller utvisas från Sverige (1 kap. 7 § UtL).

Genom ett löpande samarbete mellan Migrationsverket och Säkerhetspolisen identifieras vilka ärenden som ska behandlas som säkerhetsärenden enligt utlänningslagen. Migrationsverket kan exempelvis göra Säkerhetspolisen uppmärksam på att det i ett ärende finns sådan information som gör att utlänningen kan antas utgöra ett säkerhetshot. Det är dock Säkerhetspolisen som avgör om ett ärende är ett säkerhetsärende eller inte genom att till Migrationsverket uttala sig i den frågan. Utlänningarna i dessa ärenden kan vistas olagligt i Sverige, vara asylsökande eller redan ha beviljats uppehållstillstånd när informationen om att de utgör ett säkerhetshot kommer fram.

Hur ett visst ärende klassificeras kan skifta över tid. Exempelvis kan ett ärende hos Migrationsverket inledningsvis vara ett vanligt asylärende. Under handläggningen kan det sedan komma fram information som leder till att Säkerhetspolisen förordar att utlänningsansökan om uppehållstillstånd ska avslås och han eller hon avvisas eller utvisas från Sverige av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet. Ärendet blir då ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen. Omvänt kan ett ärende om uppehållstillstånd, som inledningsvis bedömts vara ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen, återgå till att vara ett vanligt ärende om uppehållstillstånd, till exempel om Säkerhetspolisen inte längre förordar att utlänningsansökan ska avvisas eller utvisas.

De flesta asylärenden som handläggs som säkerhetsärenden enligt utlänningslagen är också antingen uteslutande- eller vägransärenden. Det har sin grund i att utlänningsansökarna i ärendekategorin ofta utgör en fara för rikets säkerhet (4 kap. 2 c § första stycket 3 UtlL) eller har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att de kommer att fortsätta verksamheten här (4 kap. 3 § andra stycket 2 och 5 kap. 1 § andra stycket 2 UtlL).

I uppdraget ingår endast att reglera den situation som uppstår i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen när ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan eller får verkställas på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder.

2.3.4 Ärenden om brottsutvisade

I *ärenden om brottsutvisade* har en utlänningsansökan av allmän domstol utvisats på grund av brott enligt 8 a kap. UtlL. Brottsutvisade är utlänningsansökningar som ska avlägsnas från Sverige efter att de har avtjänat sina fängelsestraff (se 12 kap. 9 § första stycket UtlL). I ärendekategorin kan det ingå både utlänningsansökningar som inte har ansökt om asyl under sin tid i Sverige och utlänningsansökningar som har ansökt om och beviljats en statusförklaring innan de dömts för brott eller under tiden de avtjänat sina fängelsestraff. De kan också ha ansökt om asyl efter att fängelsestraffet avtjänats. I kategorin kan dessutom ingå personer

som tidigare har haft uppehållstillstånd i Sverige på grund av asylskäl eller andra skäl, exempelvis anknytningsskäl.⁴⁴

En utlänning får utvisas av allmän domstol i vissa fall. Det gäller om han eller hon döms för brott till en strängare påföljd än böter, eller om en domstol undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn och dömer till annan påföljd, och gärningen är av sådant slag och övriga omständigheter är sådana att det kan antas att han eller hon kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet, eller brottet har ett straffvärde som motsvarar fängelse i minst sex månader eller annars är av sådan karaktär att utlänningen inte bör få stanna i Sverige (8 a kap. 1 § första stycket UtL). Vid bedömningen av om en utlänning ska utvisas ska hänsyn tas till utlänningens anknytning till Sverige.

En utlänning som är flykting får utvisas på grund av brott endast om utlänningen har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige, eller om utlänningen i Sverige eller utomlands har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon kommer att fortsätta verksamheten här. Grunderna för att utvisa en flykting på grund av brott är således desamma som de grunder som gör ett ärende till ett vägransärende. Ett ärende som rör en brottsutvisad kan i vissa fall samtidigt vara ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen.

I uppdraget ingår endast att reglera den situation som uppstår i ett ärende som rör en brottsutvisad när avlägsnandebeslutet inte kan verkställas på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder.

2.3.5 Ordnings- och säkerhetsstörningsärenden

Som redovisats i det föregående anges i uppdragsbeskrivningen att det också i andra situationer än de särskilt nämnda kan finnas ett behov av att kunna besluta om inhibition i stället för att bevilja ett uppehållstillstånd om det finns ett tillfälligt verkställighetshinder. Det skulle till exempel kunna handla om situationer där det av något skäl kan uppfattas som orimligt eller olämpligt att bevilja uppehållstillstånd.

⁴⁴ Ett uppehållstillstånd förfaller om ett beslut om utvisning på grund av brott enligt 8 a kap. UtL fattas.

I avsnitt 5.5.3 föreslås att vissa andra utlänningar än de i uteslutandeärenden, vägransärenden, säkerhetsärenden enligt utlänningslagen och ärenden om brottsutvisade ska kunna omfattas av en ordning med inhibition av verkställigheten, i stället för tidsbegränsade uppehållstillstånd, vid tillfälliga verkställighetshinder. Denna ärendekategori benämns *ordnings- och säkerhetsstörningsärenden*.

Ärendekategorin omfattar utlänningar som bedömts utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Den omfattar också utlänningar där det finns särskilda omständigheter hänförliga till utlänningarnas levnadssätt som motiverar att ett beslut om inhibition av verkställigheten som huvudregel meddelas, i stället för att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas, vid tillfälliga verkställighetshinder. Dessa ärenden rör bland annat utlänningar som efter inresa ansökt om uppehållstillstånd på annan grund än asyl, till exempel på grund av arbete, studier eller anknytning till någon som är bosatt i Sverige.

2.4 Statistik

2.4.1 Uteslutande- och vägransärenden

Av 5 kap. 11 § UtL framgår att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas om det finns ett hinder, som inte är bestående, mot att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut verkställs.

Enligt uppgifter från Migrationsverket har myndigheten under åren 2021–2023 fattat sammanlagt 202 grundbeslut i uteslutande- och vägransärenden där tidsbegränsade uppehållstillstånd med stöd av denna paragraf beviljats. Av dessa grundbeslut har 47 beslut fattats år 2021, 58 år 2022 och 97 år 2023. Antalet grundbeslut har alltså ökat successivt de senaste tre åren. Av grundbesluten rör 180 beslut män, 22 beslut kvinnor och 2 beslut barn, numera vuxna. Av dessa rör vidare 148 utlänningar med medborgarskap i Syrien, Afghanistan, Eritrea eller Iran. Av utlänningarna i dessa grundärenden ingick 58 i en barnfamilj, det vill säga ungefär en tredjedel av dem.

Från och med år 2020 fram till början av maj 2024 har Migrationsverket fattat sammanlagt 275 grundbeslut i uteslutande- och vägransärenden i vilka det bedömts finnas verkställighetshinder som inte är bestående. Tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt 5 kap.

11 § UtlL har därför beviljats i dessa ärenden. I början av maj 2024 hade 162 av dessa utlänningar, varav 141 män, fortfarande tidsbegränsade uppehållstillstånd med stöd av aktuell paragraf. Någon uppgift om hur många öppna ärenden där något beslut ännu inte har fattats finns inte. Det finns inte heller statistik som visar antalet beviljade uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § UtlL i uteslutande- och vägransärenden före år 2020.

Från och med år 2020 fram till början av maj 2024 har Migrationsverket registrerat 16 utlänningar, som tidigare haft tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § UtlL, som verkställda. Av de utlänningar som fått sina grundbeslut under åren 2021–2023 har Migrationsverket registrerat 12 utlänningar som avvika.

Av de utlänningar vars grundbeslut fattats under åren 2021–2023 i uteslutande- och vägransärenden har 84 utlänningar fått någon form av dagersättning. Från och med år 2020 och fram till början av maj 2024 är antalet 114.

2.4.2 Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen

Under arbetet med utredningsuppdraget har från Säkerhetspolisen begärts statistik rörande säkerhetsärenden enligt utlänningslagen. Säkerhetspolisen har emellertid, med hänvisning till sekretess, inte kunnat lämna några uppgifter om hur många säkerhetsärenden enligt utlänningslagen som myndigheten för närvarande har ansvaret för när det gäller att verkställa avlägsnandebeslut och hur många av dessa ärenden som innehåller avlägsnandebeslut som är verkställbara respektive inte verkställbara och orsaken till det. Med hänsyn härtill presenteras inte några exakta siffror i denna del. Det noteras dock att de flesta säkerhetsärenden enligt utlänningslagen också är uteslutande- eller vägransärenden. Det kan alltså sägas att det per år sammantaget rör sig om ett begränsat antal ärenden och individer.

2.4.3 Ärenden om brottsutvisade

I ärenden om brottsutvisade är det en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen som med stöd av 12 kap. 16 b § UtlL fattar beslut om tidsbegränsade uppehållstillstånd vid tillfälliga verkställighetshinder.

Under utredningsuppdraget har kontakt tagits med Domstolsverket och migrationsdomstolarna för att få uppgifter om hur många mål per år som rör brottsutvisade och i hur många av dessa det beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av verkställighets hinder som inte är bestående. Den målkod i domstolarnas verksamhetsstöd, 62/04, som migrationsdomstolarna använder när det gäller brottsutvisade, innehåller dock fler måltyper än mål enligt 12 kap. 16 b § UtL. Utredningstiden har inte medgett en manuell genomgång av samtliga dessa mål för att få fram exakta siffror.

Även Migrationsverket har tillfrågats om statistik när det gäller brottsutvisade som beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd med stöd av 12 kap. 16 b § UtL på grund av tillfälliga verkställighetshinder. Samma fråga har ställts till Polismyndigheten, som i regel är den myndighet som har ansvaret för att verkställa beslut om utvisning på grund av brott som fattats av allmän domstol.

Migrationsverket har lämnat uppgifter om att det i myndighetens register finns 50 utläningar som har gällande beslut om utvisning på grund av brott och att 21 av dessa för närvarande har tidsbegränsade uppehållstillstånd som beviljats med stöd av 12 kap. 16 b § UtL. Det finns dock en viss osäkerhet kring uppgifterna, eftersom det inte är Migrationsverket som fattar dessa beslut. Migrationsverket har inte kunnat lämna något underlag i fråga om hur många öppna ärenden om uppehållstillstånd det för närvarande finns när det gäller brottsutvisade.

Polismyndigheten har uppgett att myndigheten i början av maj 2024 var verkställande myndighet för drygt 940 verkställighetsärenden som rör brottsutvisade.⁴⁵ I omkring 25 av dessa finns verkställighetshinder som inte beror på att utläningen avtjänar ett fängelsestraff. Ett rimligt antagande är att det i dessa ärenden finns beviljade tidsbegränsade uppehållstillstånd där tillståndstiden löper. I de drygt 940 verkställighetsärenden som avser brottsutvisade hos Polismyndigheten finns det 60 utläningar som är registrerade som efterlysta.

⁴⁵ Polismyndigheten ansvarar i regel för att verkställa en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott, se 12 kap. 14 § tredje stycket 2 UtL.

2.4.4 Antalsmässiga uppskattningar

Det har som framgått varit svårt att få fram statistik över hur många individer som tidigare år har ingått i de personkategorier som nu är föremål för reglering. Svårigheterna har sin grund i att statistik inte enkelt kan sökas utifrån de parametrar som nu är aktuella och att det finns osäkerhetsfaktorer av olika slag. Som underlag för förslagen har därför uppskattningar gjorts av hur många grundärenden per år som kan antas bli aktuella i respektive personkategori utifrån den statistik som finns.

Det uppskattas att 100 nya grundärenden per år tillkommer när det gäller uteslutande- och vägransärenden. Siffran inkluderar också säkerhetsärenden enligt utlänningslagen.

Vidare uppskattas att 50 nya grundärenden om brottsutvisade tillkommer per år. Antalet ärenden bedöms bli högre än det av Migrationsverket och Polismyndigheten redovisade antalet om ett tjugotal ärenden per år.⁴⁶ Det beror på att utvisning på grund av brott kan antas bli vanligare under kommande år, vilket har sin grund i de lagändringar som trädde i kraft den 1 augusti 2022 och pågående utredningsarbete. De nya reglerna innebär bland annat att utvisning på grund av brottets allvar, oberoende av återfallsrisk, ska kunna ske vid lägre straffvärden.⁴⁷ Skärpningarna kan enligt Utredningen om utvisning på grund av brott medföra att andelen utvisade kommer att öka med cirka 30 procent, det vill säga med drygt 200 utvisade per år.⁴⁸ En ny utredning har också tillsatts med uppdraget att på nytt se över regelverket om utvisning på grund av brott. Syftet är att åstadkomma en skärpt reglering som möjliggör fler utvisningar av utlänningar som begår brott. Enligt utredningsdirektiven ska det lämnas förslag om hur regelverket kan skärpas så att det på ett mycket tydligare sätt markerar och innebär att utlänningar som begår brott riskerar utvisning. Utredaren ska också föreslå hur åklagare kan ges en skyldighet att yrka på utvisning när utlänningar är åtalade för brott som är utvisningsgrundande.⁴⁹

Av statistik från Brottsförebyggande rådet, Brå, framgår att under år 2023 var det sammanlagt 528 personer som fick ett utvisnings-

⁴⁶ Se avsnitt 2.4.3.

⁴⁷ Se 8 a kap. 1 § UtL och prop. 2021/22:224.

⁴⁸ Se SOU 2021:61 *Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk* s. 460 f. Enligt utredningen har mellan 2015 och 2019 det årliga antalet brottsutvisade varit mellan 632 och 726 och i snitt uppgått till 677 per år.

⁴⁹ Skärpt regelverk om utvisning på grund av brott, dir 2024:42.

beslut i en brottmålsdom.⁵⁰ Motsvarande antal för 2022 var 407 och för 2021 var antalet 453. Antalet utvisningsbeslut på grund av brott har alltså ökat mellan år 2022 och år 2023 och kan förväntas öka ytterligare framöver till följd av pågående översyn i skärpande riktning. För att ta höjd för den ökning av antalet brottsutvisade som de nyligen införda reglerna och kommande reformer kan medföra, uppskattas därför att antalet brottsutvisade som kommer att få beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder kommer att uppgå till cirka 50 personer per år (grundärenden).

I kategorin ordnings- och säkerhetsstörningsärenden beräknas också 50 nya grundärenden per år tillkomma.

Utgångspunkten är att mycket få barn kommer att omfattas av de nya bestämmelserna.

En annan svårighet är att beräkna hur länge en utlänning som får ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder kommer att vara kvar i systemet. Enligt nuvarande ordning beviljas berörda utlänningar tidsbegränsade uppehållstillstånd vid tillfälliga verkställighetshinder. Under tiden ett sådant tillstånd gäller vidtas inte några verkställighetsförberedande åtgärder. Ett övergripande syfte med förslagen i denna promemoria är att återvändandearbetet ska effektiviseras för de utlänningar som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder. Med beaktande av att flera andra utredningsuppdrag och nyligen införda bestämmelser kommer att samspela med förslagen som presenteras här, är målsättningen att ett effektivare återvändande jämfört med dagens ordning ska kunna uppnås för dessa utlänningar.

2.5 Avgränsningar av uppdraget

2.5.1 Uppdraget i förhållande till andra ärendetyper

Uppdraget omfattar enbart de ärendetyper som beskrivits i det föregående, det vill säga uteslutandeärenden, vägransärenden, säkerhetsärenden enligt utlänningslagen, ärenden om brottsutvisade och ordnings- och säkerhetsstörningsärenden. Och det avser enbart den si-

⁵⁰ Se Brå, Kriminalstatistik 2023, *Personer lagförda för brott*, tabell 490, Lagföringsbeslut efter huvudbrott, den lagförda personens kön, ungdomar (15-20 år) och utvisningsbeslut i domslut 2023–2021.

tuation som uppstår när det bedöms finnas ett tillfälligt verkställighetshinder i dessa ärenden. Uppdraget omfattar inte den situation som uppstår i dessa ärenden när det bedöms finnas bestående hinder mot verkställigheten. Uppdraget omfattar inte heller situationen när det i dessa ärenden inte finns något verkställighetshinder och avlägsnandebesluten därför får och kan verkställas.

Det ska framhållas att ett ärende som omfattas av uppdraget kan tillhöra flera av de aktuella ärendekategorierna samtidigt. Kategorisering av ett ärende kan också variera över tid. Det finns inte heller något som hindrar att en utlänning avvisas eller utvisas enligt 8 kap. UtL genom ett administrativt beslut om avvisning eller utvisning och utvisas på grund av brott enligt 8 a kap. UtL. En utlänning kan således omfattas av flera avlägsnandebeslut samtidigt.

Det bör poängteras att andra typer av ärenden än de som uttryckligen nämnts inte omfattas av uppdraget. Det gäller även om det i ett sådant ärende finns ett avlägsnandebeslut och ett tillfälligt verkställighetshinder.

Uppdraget omfattar inte heller så kallade kvalificerade säkerhetsärenden. Dessa regleras i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. Den lagen tar sikte på när en utlänning kan antas komma att begå eller på annat sätt medverka till ett brott enligt terroristbrottslagen eller kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet.

2.5.2 Begreppen inte bestående, tillfälliga, respektive bestående verkställighetshinder

I svensk rätt finns inte någon legaldefinition av begreppen *inte bestående* respektive *bestående* i förhållande till verkställighetshinder. Inom EU-rätten används inte dessa begrepp i fråga om verkställighetshinder. Någon ledning därifrån kan därför inte heller fås när det gäller att definiera begreppen.

Begreppen har i viss mån tolkats i rättspraxis från Migrationsöverdomstolen. Det har emellertid inte skett på ett sätt som innebär att det klarlagts hur dessa ska förstås i svensk rätt.

I uppdraget ingår inte att legaldefiniera dessa begrepp eller att föreslå ändringar i förhållande till den praxis som utarbetats av Migrationsöverdomstolen när det gäller begreppen. Den praxis som finns inom migrationsrätten är således fortsatt aktuell för tolkningen och tillämpningen av vad som är ett inte bestående respektive ett

bestående verkställighetshinder. Se avsnitt 3.8.2 för en redogörelse av dessa begrepp och hur de tolkats och tillämpats i praxis från Migrationsöverdomstolen.

Med begreppet *tillfälligt* verkställighetshinder avses i denna promemoria detsamma som begreppet *inte bestående* verkställighetshinder i 5 kap. 11 § UtlL. I promemorian används i huvudsak genomgående begreppet tillfälligt verkställighetshinder.

2.6 Disposition

Promemorian inleds med två kapitel om gällande rätt. I kapitel 3 redovisas gällande rätt i fråga om bland annat avlägsnandebeslut, verkställighetshinder och tvångsmedel. Kapitel 4 innehåller gällande rätt om bland annat olika typer av bistånd.

Kapitel 5 innehåller överväganden och förslag om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder och därmed sammanhängande frågor. I kapitel 6 finns överväganden och förslag om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning.

Kapitel 7 innehåller överväganden och förslag om undantaget från kravet på arbetstillstånd enligt 5 kap. 4 § UtlF. Kapitel 8 innehåller överväganden och förslag om dels undantag från passkravet, dels omhändertagande av pass och andra identitetshandlingar.

I kapitel 9 finns överväganden och förslag om vilka ekonomiska och sociala förmåner samt insatser i övrigt som föreslås gälla för de utlänningar som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder.

Kapitel 10 handlar om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser. I kapitel 11 redovisas förslagets konsekvenser. Kapitel 12 innehåller författningskommentarer.

3 Gällande rätt om hinder mot verkställighet och tvångsmedel

3.1 Kapitlets innehåll

I detta kapitel redogörs för gällande rätt i frågor som omfattas av eller ansluter till uppdraget i den del det gäller att föreslå nya bestämmelser som gör det möjligt att för vissa utlänningar inhibera eller på annat sätt skjuta upp verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning i stället för att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vid tillfälliga verkställighetshinder. I kapitlet finns en särskild redogörelse för gällande rätt såvitt avser de personkategorier som uppdraget i huvudsak omfattar, det vill säga utlänningar i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen, utlänningar i uteslutande- och vägransärenden och utlänningar som är brottsutvisade.⁵¹

I kapitlet görs också en genomgång av gällande regelverk när det gäller vissa tvångsmedel i utlänningslagen. Vidare redogörs det för vissa bestämmelser i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar som inte omfattas av uppdraget, men i vilken det redan finns en möjlighet för beslutande myndigheter att meddela inhibition i stället för att bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd vid verkställighetshinder. I lagen, som avser de så kallade kvalificerade säkerhetsärendena, finns också en möjlighet för beslutande myndigheter att under vissa förutsättningar ålägga en utlänning anmälningsskyldighet eller en sådan skyldighet tillsammans med ett förbud att lämna ett vistelseområde. Detta är frågor som ska analyseras inom ramen för uppdraget.

Redovisningen i detta kapitel utgör underlag för ändrade regler och tar därför också upp internationella och EU-rättsliga bestämmelser samt rättsfall som behöver beaktas i detta sammanhang.

⁵¹ Se kapitel 2 för definitioner av de olika ärendetyperna.

Kapitlet utgör underlag för de överväganden och förslag som lämnas i kapitel 5–8.

3.2 Pågående arbete inom EU på det migrationsrättsliga området

Inom EU pågår för närvarande ett omfattande arbete på det migrationsrättsliga området med den så kallade migrations- och asylpakten. EU-kommissionen har bland annat föreslagit en övergripande gemensam europeisk ram för migrations- och asylhantering. Den 20 december 2023 nådde rådets ordförandeskap och Europaparlamentet en övergripande överenskommelse om fem centrala förordningar; förordningen om asyl- och migrationshantering, förordningen om kriser och force majeure, förordningen om screening och en reviderad Eurodac-förordning. Den 8 februari 2024 godkände EU-ländernas företrädare också vissa enhetliga regler för asylansökningar, regler om bättre mottagningsförhållanden och en ny EU-ram för vidarebosättning. Den 14 maj 2024 antog rådet EU:s migrations- och asylpakt som innehåller tio lagstiftningsakter. När migrations- och asylpakten träder i kraft, vilket beräknas ske om cirka två år, kommer delar av utlänningslagen att behöva upphävas. Den regleringen kommer då att ersättas av EU-lagstiftning. Migrations- och asylpakten behandlas inte vidare i denna promemoria.

3.3 Avvisning och utvisning enligt utlänningslagen

Uppdraget handlar bland annat om att se över de bestämmelser som gäller vid tillfälliga verkställighetshinder för vissa utlänningar. Prövningen av om det finns ett verkställighetshinder i ett enskilt fall aktualiseras i svensk rätt först när ett avlägsnandebeslut ska fattas eller när det redan finns ett sådant beslut. Det innebär att förutsättningarna för att kunna fatta ett beslut om avvisning eller utvisning också är central för uppdraget. Redogörelsen för gällande rätt tar därför sin utgångspunkt i det regelverk i utlänningslagen som handlar om beslut om avvisning och utvisning.

3.3.1 Administrativa beslut om avvisning eller utvisning

En utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader ska som huvudregel ha uppehållstillstånd (2 kap. 5 § UtlL). Ett uppehållstillstånd kan vara tidsbegränsat eller permanent (2 kap. 4 § UtlL). Avslås eller avvisas en ansökan om uppehållstillstånd eller återkallas ett sådant tillstånd och befinner sig utlänningen i Sverige, ska det som huvudregel samtidigt meddelas beslut om avvisning eller utvisning (8 kap. 16 § UtlL).⁵² När en fråga om avvisning eller utvisning prövas ska hänsyn tas till om utlänningen på grund av de bestämmelser om verkställighetshinder som finns i 12 kap. UtlL inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att beslutet verkställs (8 kap. 7 och 15 §§ UtlL). Vilka olika typer av verkställighetshinder som kan finnas behandlas närmare i avsnitt 3.8.

I ett beslut om avvisning eller utvisning ska det anges till vilket land verkställighet ska ske, det vill säga till vilket land som utlänningen ska sändas. Om det finns särskilda skäl får mer än ett land anges i beslutet. I beslutet ska också lämnas de anvisningar om verkställigheten som omständigheterna i det enskilda fallet kan ge upphov till (8 kap. 20 § UtlL). Ett beslut om avvisning eller utvisning ska som huvudregel innehålla en tidsfrist inom vilken utlänningen frivilligt ska lämna landet i enlighet med beslutet (tidsfrist för frivillig avresa). En tidsfrist för frivillig avresa ska dock inte meddelas bland annat om det finns risk för att utlänningen avviker eller utlänningen utgör en risk för allmän ordning och säkerhet (8 kap. 21 § första och andra styckena UtlL). Om det inte finns förutsättningar för att meddela en tidsfrist för frivillig avresa ska beslutet om avvisning eller utvisning i stället förenas med ett återreseförbud. Det gäller om inte särskilda skäl hänförliga till utlänningens personliga förhållanden talar mot att ett sådant förbud meddelas (8 kap. 23 § första stycket UtlL). Tiden för återreseförbudet ska bestämmas till högst fem år. Om utlänningen utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning

⁵² Ett beslut om avvisning får enligt 8 kap. 5 § UtlL inte fattas senare än tre månader efter den första ansökan om uppehållstillstånd gjorts efter ankomsten till Sverige. Ett beslut om att en utlänning ska avlägsnas ur landet efter det är ett beslut om utvisning. I MIG 2007:22 ansåg Migrationsöverdomstolen att det var rätt av Migrationsverket att vid avslag på en utlänningsansökan om uppehållstillstånd besluta om utvisning trots att allmän domstol redan beslutat om utvisning i en brottmålsprocess. I MIG 2020:18 bedömde Migrationsöverdomstolen att det, när det gäller en utlänning som av allmän domstol utvisats på grund av brott med ett återreseförbud utan tidsbegränsning, finns särskilda skäl för att vid avslag på utlänningsansökan om uppehållstillstånd inte meddela ett administrativt beslut om utvisning.

och säkerhet får dock en längre tidsperiod bestämmas (8 kap. 24 § UtlL).

Om en utlänning ansöker om uppehållstillstånd och ansökan avslås fattar Migrationsverket som huvudregel även ett beslut om avvisning eller utvisning (8 kap. 16 § UtlL). Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd och om avvisning eller utvisning får överklagas till en migrationsdomstol. Detsamma gäller Migrationsverkets beslut om att återkalla ett uppehållstillstånd (14 kap. 3 § UtlL). En migrationsdomstols beslut får överklagas till Migrationsöverdomstolen. Vid överklagande av migrationsdomstolens beslut till Migrationsöverdomstolen krävs prövningstillstånd. Migrationsöverdomstolens beslut får inte överklagas (16 kap. 9 och 11 §§ UtlL).

Ett beslut om avvisning eller utvisning som meddelas av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen ska verkställas genom att utlänningen sänds till det land eller, om flera länder angetts i beslutet, något av dessa länder. En utlänning får också alltid verkställas till ett land som utlänningen kan visa kommer att ta emot honom eller henne (12 kap. 4 § första och tredje styckena UtlL). Om flera länder angetts i ett beslut om avvisning eller utvisning och det senare visar sig att det finns ett verkställighetshinder gentemot ett av dessa länder kan utlänningen i stället verkställas till något annat av de länder som angetts i beslutet.

Migrationsverket har huvudansvaret för att verkställa de beslut om avvisning och utvisning som myndigheten fattar (12 kap. 14 § första stycket UtlL). Från denna huvudregel finns vissa undantag. Det gäller bland annat verkställigheter av de beslut som Migrationsverket fattar i säkerhetsärendena enligt utlänningslagen. Säkerhetsärendena enligt utlänningslagen behandlas särskilt i avsnitt 3.5.

Migrationsverket får under vissa förutsättningar lämna över ett ärende om avvisning eller utvisning som myndigheten har ansvar för att verkställa till Polismyndigheten för verkställighet. Det får ske om den som ska avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan Polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet (12 kap. 14 a § första stycket UtlL).

Om en annan myndighet än Migrationsverket har ansvaret för att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning och den myndigheten gör bedömningen att den inte kan verkställa beslutet eller att

den behöver ytterligare besked innan så kan ske ska myndigheten underrätta Migrationsverket om det. Myndigheten ska också underrätta Migrationsverket om utlänningen anför att det finns hinder enligt 12 kap. 1, 2 eller 3 § UtL mot verkställigheten eller det på annat sätt kommer fram att det kan finnas sådana hinder. Migrationsverket ska i ett sådant fall lämna den verkställande myndigheten anvisningar om verkställigheten eller vidta andra åtgärder (12 kap. 17 § första och andra styckena UtL).

Ett beslut om avvisning eller utvisning som verkställts ska under vissa förutsättningar verkställas på nytt om utlänningen åter anträffas i landet (12 kap. 23 § UtL).

Ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol upphör att gälla fyra år från det att beslutet fick laga kraft. Om beslutet är förenat med ett återreseförbud med längre giltighetstid upphör beslutet dock först när tiden för återreseförbudet löper ut (12 kap. 22 § första stycket UtL).⁵³

3.3.2 Beslut om utvisning som meddelas av allmän domstol

I utlänningslagen finns särskilda bestämmelser om utvisning på grund av brott (8 a kap. UtL). Vilka förutsättningar som krävs för att ett beslut om utvisning på grund av brott ska få fattas behandlas närmare i avsnitt 3.7.

Utvisning på grund av brott beslutas av den domstol som handlägger brottmålet (8 a kap. 8 § UtL). När frågan om utvisning på grund av brott prövas ska hänsyn tas till om utlänningen på grund av bestämmelserna om verkställighetshinder i 12 kap. UtL inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder

⁵³ I delbetänkandet SOU 2024:10 *Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud* föreslås att preskriptionstiden ska ändras från fyra till fem år och att fristen ska börja löpa först när utlänningen lämnar landet i enlighet med beslutet. Om avlägsnandebeslutet är förenat med ett återreseförbud som löper när fem år har gått från det att utlänningen lämnade landet i enlighet med beslutet föreslås att beslutet om avvisning eller utvisning i stället ska upphöra att gälla först när tiden för återreseförbudet löper ut. Jämför även Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande, Preskription och återreseförbud, RS/005/2024.

mot att beslutet verkställs (8 a kap. 3 § UtlL).⁵⁴ Om det uppkommer en fråga om utvisning enligt 8 a kap. UtlL och det kan antas att det finns hinder mot verkställigheten av en utvisning ska den domstol som handlägger brottmålet inhämta ett yttrande från Migrationsverket (7 kap. 10 § 1 UtlF).

Ett beslut om utvisning som fattas av allmän domstol ska innehålla ett förbud för utlänningen att återvända till Sverige under viss tid eller utan begränsning i tid (8 a kap. 10 § första stycket UtlL). Ett sådant återreseförbud börjar i regel löpa den dag utlänningen lämnar medlemsstaternas territorium (8 a kap. 12 § första stycket UtlL).

Ett beslut om utvisning på grund av brott får normalt inte verkställas förrän utlänningen har avtjänat ett fängelsestraff som han eller hon dömts till (12 kap. 9 § UtlL). Efter avtjänat fängelsestraff är det inte ovanligt att det bedöms finnas grund för att med stöd av 10 kap. 1 § andra stycket 3 och tredje stycket UtlL ta en utlänning som utvisats på grund av brott i förvar i avvaktan på att verkställighet kan ske. Se mer om förvar i avsnitt 3.12.5.

Ett beslut om utvisning på grund av brott verkställs genom att utlänningen sänds till sitt hemland eller, om möjligt, till det land från vilket han eller hon kom till Sverige. Om utlänningen inte kan verkställas till något av dessa länder får utlänningen i stället verkställas till ett land som han eller hon har anknytning till eller till ett annat land som utlänningen visar att han eller hon kommer att tas emot i (12 kap. 4 § andra och tredje styckena UtlL). Verkställighetshinder kan finnas mot ett av dessa länder. Så länge det inte finns verkställighetshinder mot något annat av dessa länder kan dock verkställigheten ske dit i stället.

Polismyndigheten ansvarar som huvudregel för att verkställa en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott (12 kap. 14 § tredje stycket 2 UtlL). I vissa fall kan Säkerhetspolisen ansvara för verkställigheten av ett sådant beslut. Det gäller om Säkerhetspolisen begärt att Polismyndigheten ska överlämna ärendet till förstnämnda

⁵⁴ Se bland annat NJA 2019 s. 47 där Högsta domstolen prövat frågor om verkställighetshinder vid utvisning på grund av brott. Regeringen har den 2 maj 2024 tillsatt en utredning om skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. I utredningens direktiv anges att utredaren bland annat ska analysera och föreslå hur regelverket kan ändras så att de allmänna domstolarna vid prövningen av utvisningsfrågan inte ska ta hänsyn till hinder mot verkställighet. Enligt regeringen är det tillräckligt och mer ändamålsenligt att prövningen av verkställighetshinder bara görs då verkställighet av utvisningsbeslutet ska ske. Uppdraget ska redovisas senast den 15 maj 2025 (dir. 2024:42).

myndighet och utlänningsen är eller har varit föremål för prövning i ett säkerhetsärende (12 kap. 14 a § tredje stycket UtL).

Ett beslut om utvisning som meddelats av allmän domstol upphör att gälla när tiden för återreseförbudet löper ut (12 kap. 22 § andra stycket UtL).

3.3.3 Beslut om återvändande enligt återvändandedirektivet

Direktivets tillämpningsområde

Återvändandedirektivet innehåller gemensamma miniminormer och förfaranden som ska tillämpas i medlemsstaterna när en tredjelandsmedborgare, vars vistelse är olaglig, ska återvända.⁵⁵ Med tredjelandsmedborgare avses personer som inte är unionsmedborgare och som inte heller är personer som har rätt till fri rörlighet enligt unionslagstiftningen (artikel 3.1).

Bestämmelserna i direktivet gäller för alla tredjelandsmedborgare som inte uppfyller villkoren för inresa, vistelse eller bosättning i en medlemsstat och vistas olagligt i medlemsstaten.

En tredjelandsmedborgare som ansökt om asyl i en medlemsstat bör inte anses vistas olagligt på den medlemsstatens territorium förrän ett beslut om avslag på asylansökan eller ett beslut om upphävande av personens rätt till vistelse som asylsökande har trätt i kraft (skäl 5 och 9).

Ytterst är det i övrigt medlemsstaterna själva som bestämmer när en tredjelandsmedborgares vistelse ska anses som laglig respektive olaglig. I samband med införlivandet av återvändandedirektivet i svensk rätt konstaterade regeringen att det i svensk rätt inte finns någon uttrycklig reglering om vad som utgör olaglig vistelse men att med laglig vistelse avses att utlänningsen antingen har tillstånd att vistas i landet eller får vistas här medan en ansökan om uppehållstillstånd prövas. Därefter gjorde regeringen bedömningen att direktivet inte innebar att det behövde införas någon reglering om vad som ut-

⁵⁵ Jämför dock artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionen, FEU, och artikel 72 i FEUF, fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Av artikel 4.2 i FEU framgår att unionen ska respektera medlemsstaternas väsentliga statliga funktioner, särskilt funktioner vars syfte är att hävda deras territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. I synnerhet ska den nationella säkerheten vara varje medlemsstats eget ansvar. I artikel 72 i FEUF anges att EU:s gemensamma invandringspolitik inte påverkar medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten.

gör olaglig vistelse och att någon sådan definition inte heller bör införas i svensk rätt.⁵⁶

I EU-kommissionens handbok om återvändande anges att en tredjelandsmedborgare som är föremål för ett uppskjutet avlägsnande ska anses vistas olagligt i berörd medlemsstat.⁵⁷ Däremot ska en tredjelandsmedborgare som vistas i en medlemsstat där hans eller hennes vistelse tolereras, och denna status betraktas som laglig vistelse enligt nationell lagstiftning, inte anses vistas olagligt i berörd medlemsstat. Det som anges i handboken är dock endast en rekommendation.

Medlemsstaterna får besluta att inte tillämpa direktivet på vissa tredjelandsmedborgare, bland annat de som har utvisats på grund av brott (artikel 2.2 b).⁵⁸ När direktivet genomfördes i svensk rätt utnyttjades denna möjlighet till undantag i vissa särskilda delar, till exempel i fråga om tidsfrist för frivillig avresa, ett återreseförbuds längd och tidsfrister för förvar.⁵⁹

Barnets bästa, familjeliv, hälsotillstånd och principen om non-refoulement

I artikel 5 i återvändandedirektivet anges att medlemsstaterna när de genomför direktivet ska ta vederbörlig hänsyn till barnets bästa, familjeliv och den berörda tredjelandsmedborgarens hälsotillstånd. Principen om non-refoulement ska också respekteras. I generella termer innebär denna princip ett verkställighetshinder om utlänningen i mottagarlandet riskerar att utsättas för tortyr eller förföljelse. Principens närmare innebörd behandlas i avsnitt 3.8.1.

Beslut om återvändande för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på medlemsstaternas territorium

Enligt artikel 6.1 i återvändandedirektivet ska medlemsstaterna utfärda beslut om återvändande för tredjelandsmedborgare som vistas

⁵⁶ Prop. 2011/12:60 *Genomförande av återvändandedirektivet* s. 26.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ Se även EU-kommissionens handbok om återvändande, avsnitt 2.3, och EU-domstolens dom i mål C-297/12.

⁵⁹ Prop. 2011/12:60 s. 26 f.

olagligt på deras territorium. Ett beslut om återvändande definieras i direktivet som ett administrativt eller rättsligt beslut enligt vilket en tredjelandsmedborgares vistelse är olaglig och som ålägger eller fastställer en skyldighet att återvända (artikel 3.4). Ett beslut om återvändande i direktivets mening motsvaras i svensk rätt av ett beslut om avvisning eller utvisning.

När beslut enligt återvändandedirektivet fattas ska det ske i enlighet med de allmänna principerna i EU-rätten (skäl 6), utan diskriminering (skäl 21) och i överensstämmelse med principen om barnets bästa (skäl 22). Medlemsstaterna ska också ha rättvisa och effektiva asylsystem där principen om non-refoulement respekteras fullt ut (skäl 8).

I kapitel III i återvändandedirektivet finns ett antal rättssäkerhetsgarantier reglerade, bland annat avseende utformningen av beslut och rätten till ett effektivt rättsmedel.

Medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att verkställa ett beslut om återvändande om inte någon tidsfrist för frivillig avresa har beviljats eller om utlänningen inte frivilligt har lämnat landet inom tidsfristen för frivillig avresa när tidsfristen löpt ut (artiklarna 8.1 och 8.2).

EU-domstolens tillämpning av artiklarna 5 och 6

EU-domstolen har i flera avgöranden prövat tillämpningen av artikel 5 i förhållande till bland annat vad som anges i artikel 6 om beslut om återvändande, det vill säga beslut om avvisning eller utvisning.

EU-domstolen har i en dom meddelad den 22 november 2022 (C-69/21) konstaterat att artikel 5 i direktivet i vissa fall utgör hinder för att fatta ett beslut om återvändande för en utlänning som vistas olagligt i en medlemsstat. Det gäller om utlänningen lider av en allvarlig sjukdom och det finns grundad anledning att anta att utlänningen i mottagarlandet skulle löpa en verklig risk att utsättas för en avsevärd, irreversibel och snabb smärtökning, på grund av att den enda effektiva smärtbehandling som finns där är förbjuden. Enligt EU-domstolen innebär det dock inte att medlemsstaten är skyldig att bevilja tredjelandsmedborgaren ett uppehållstillstånd. Det framgår samtidigt inte av domen vad som då i stället ska gälla.

EU-domstolen har också i en dom meddelad den 6 juli 2023 (C-663/21) prövat frågan om det på grund av artikel 5 finns hinder mot att meddela ett beslut om återvändande. EU-domstolen uttalar i domen att en behörig myndighet i en medlemsstat är skyldig att i varje skede av ett återvändandeförfarande iaktta principen om non-refoulement, att det bland annat gäller när myndigheten överväger att fatta ett beslut om återvändande och att artikel 5 utgör hinder för att fatta ett sådant beslut när det är utrett att det enligt principen om non-refoulement är uteslutet att avlägsna tredjelandsmedborgaren till mottagarlandet under obestämd tid. I domen anges inte närmare vad som avses med att det ska vara utrett och uteslutet med en verkställighet inom obestämd tid eller hur denna prövning ska gå till. Det framgår inte heller vad som närmare avses med obestämd tid. Denna dom har betydelse för uppdraget. Domen och andra pågående mål hos EU-domstolen som rör bland annat artiklarna 5 och 6 behandlas vidare i avsnitt 5.2.2.

3.4 Flyktingar, alternativt skyddsbehövande och förutsättningar för att uteslutas från skydd

Uppdraget omfattar bland annat de utlänningar som uteslutits från skydd, det vill säga de utlänningar som visserligen uppfyller kriterierna för att anses vara i behov av skydd men som ändå inte ska anses som flyktingar eller alternativt skyddsbehövande, eftersom de har begått gärningar som innebär att de ska uteslutas från detta skydd. I detta avsnitt redogörs för de grundläggande bestämmelserna när det gäller skyddsbehov och uteslutande från skyddsbehov. Vidare redogörs här för vissa avgöranden från Migrationsöverdomstolen när det gäller uteslutning från skydd.

3.4.1 Regelverket för flyktingar, alternativt skyddsbehövande och uteslutning från skydd

Det internationella regelverket i korthet

De grundläggande internationella bestämmelserna om flyktingskap finns Genèvekonventionen.⁶⁰ I konventionen anges bland annat kri-

⁶⁰ 1951 års konvention och 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning.

terierna för när en person ska betraktas som flykting, när en person är utesluten från flyktingskap och när flyktingskap enligt konventionen upphör (artiklarna 1 A 2 och 1 C-F).

Bestämmelser om förutsättningar för att betraktas som flykting, vilka som är undantagna från att kunna anses som flyktingar, flyktingstatus, när en flykting upphör att vara flykting och återkallande, upphävande eller vägran att förnya en flyktingstatus finns även i kapitel III och IV i skyddsgrundsdirektivet.⁶¹ I kapitel V och VI i skyddsgrundsdirektivet finns också bestämmelser om förutsättningar för subsidiärt skydd, vilka som är undantagna från att kunna anses som subsidiärt skyddsbehövande, status som subsidiärt skyddsbehövande, när en subsidiärt skyddsbehövande upphör att vara subsidiärt skyddsbehövande och återkallande, upphävande eller vägran att förnya en status som subsidiärt skyddsbehövande. I svensk rätt används i stället för begreppet subsidiärt skyddsbehövande begreppet alternativt skyddsbehövande.

Utlänningslagen

Flyktingar, alternativt skyddsbehövande och rätten till uppehållstillstånd

I utlänningslagen finns bestämmelserna om vad som krävs för att en utlänning ska anses vara flykting eller alternativt skyddsbehövande i 4 kap. 1 och 2 §§. Flyktingar och alternativt skyddsbehövande som befinner sig i Sverige har som huvudregel rätt till uppehållstillstånd (5 kap. 1 § UtlL). Om ett uppehållstillstånd beviljas en flykting ska det vara tidsbegränsat och som huvudregel gälla i tre år. Varje nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd som därefter beviljas ska gälla i två år. Ett uppehållstillstånd som beviljas en alternativt skyddsbehövande ska också vara tidsbegränsat. Det ska som huvudregel gälla i tretton månader. Varje nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd som därefter beviljas en alternativt skyddsbehövande ska gälla i två år. En ansökan om permanent uppehållstillstånd ska, när giltighetstiden för ett uppehållstillstånd löper ut, beviljas om flyktingen eller den alternativt skyddsbehövande har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i

⁶¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning).

minst tre år och vissa övriga förutsättningar är uppfyllda.⁶² Om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver det får dock en kortare giltighetstid för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd än vad som ovan angetts beviljas. Giltighetstiden får emellertid aldrig vara kortare än ett år (5 kap. 1 a § UtL).

Uteslutande från flyktingskap och statusförklaring

Även om en utlänning uppfyller flyktingdefinitionen är han eller hon utesluten från att anses som flykting om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon har gjort sig skyldig till brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten, såsom dessa definieras i de internationella instrument som har upprättats för att beivra sådana brott. En utlänning är också utesluten från att anses som flykting om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon gjort sig skyldig till ett grovt icke-politiskt brott utanför Sverige innan han eller hon kom hit eller om han eller hon har gjort sig skyldig till gärningar som strider mot vissa syften och grundsatser i Förenta nationernas stadga. Härutöver är en utlänning utesluten från att anses som flykting om han eller hon har anstiftat eller på annat sätt deltagit i förövandet av sådana brott eller gärningar (4 kap. 2 b § UtL). Uteslutandegrunderna för flyktingar i 4 kap. 2 b § UtL motsvarar artikel 1 F i Genèvekonventionen och artikel 12.2 i skyddsgrundsdirektivet.

En utlänning som ansökt om uppehållstillstånd, åberopat skyddsskäl och som omfattas av flyktingdefinitionen och inte är utesluten från att anses som flykting enligt 4 kap. 2 b § UtL ska som huvudregel förklaras vara flykting och beviljas flyktingstatusförklaring (4 kap. 3 § första stycket UtL). En utlänning får dock vägras flyktingstatusförklaring om han eller hon genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige. Detsamma gäller om han eller hon har bedrivit verksamhet som innebär fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här (4 kap. 3 § andra stycket UtL). Samma omständigheter kan utgöra grund för att neka

⁶² Se 5 kap. 7 och 8 §§ UtL.

en utlänning uppehållstillstånd som flykting (5 kap. 1 § andra stycket UtL) eller att en redan beviljad flyktingstatusförklaring återkallas (4 kap. 5 b § andra stycket UtL). Utlänningen kan då i vissa fall även avvisas eller utvisas (12 kap. 2 § andra och tredje styckena UtL).

Uteslutande från alternativt skyddsbehov och statusförklaring

Även om en utlänning uppfyller definitionen av att vara alternativt skyddsbehövande är han eller hon utesluten från att anses som alternativt skyddsbehövande om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon har gjort sig skyldig till brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten, såsom dessa definieras i de internationella instrument som har upprättats för att beivra sådana brott. En utlänning är också utesluten från att anses som alternativt skyddsbehövande om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon har gjort sig skyldig till gärningar som strider mot vissa syften och grundsatser i Förenta nationernas stadga eller har gjort sig skyldig till ett grovt brott.⁶³ Detsamma gäller en utlänning som har anstiftat eller på annat sätt deltagit i förövandet av dessa brott eller gärningar. En utlänning är härutöver utesluten från att anses som alternativt skyddsbehövande om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon utgör en fara för rikets säkerhet (4 kap. 2 c § UtL). Uteslutandegrunderna för alternativt skyddsbehövande i 4 kap. 2 c § UtL motsvarar artikel 17.1 i skyddsgrundsdirektivet.

En utlänning som ansökt om uppehållstillstånd, åberopat skyddsskäl och som omfattas av definitionen av att vara alternativt skyddsbehövande och inte är utesluten från att anses som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 c § UtL ska förklaras vara alternativt skyddsbehövande och beviljas alternativ skyddsstatusförklaring (4 kap. 3 a § UtL).

Återkallande av statusförklaring

En utlänning som redan beviljats uppehållstillstånd får ansöka om statusförklaring (4 kap. 3 c § UtL). Om det efter att en statusförklaring har beviljats kommer fram att utlänningen inte kan anses vara

⁶³ Det gäller oavsett om brottet begåtts utomlands eller i Sverige.

flykting eller alternativt skyddsbehövande ska statusförklaringen återkallas (4 kap. 5 b och c §§ UtL).

Migrationsverkets beslut i fråga om statusförklaring enligt 4 kap. 3, 3 a och 3 c §§ UtL eller om återkallelse av en statusförklaring får överklagas till en migrationsdomstol (14 kap. 6 § första stycket UtL). En migrationsdomstols beslut i en sådan fråga får överklagas till Migrationsöverdomstolen med krav på prövningstillstånd. Migrationsöverdomstolens beslut får inte överklagas (16 kap. 9 och 11 §§ UtL).

3.4.2 Exempel från Migrationsöverdomstolens praxis

Migrationsöverdomstolen har i flera domar prövat frågan om en utlänning ska anses vara utesluten från att vara flykting.

I MIG 2011:24 var det fråga om en utlänning, A, som arbetat inom Iraks säkerhetstjänst i 23 år, uppnått överstelöjtnants nivå och varit chef för en avdelning inom säkerhetstjänsten. A hade bland annat haft i uppgift att samla in information om politiskt oliktankande personer och om medlemmar i religiösa grupper. Informationen hade A sedan lämnat vidare till andra myndighetspersoner, vilka i sin tur kallat in personerna till förhör. A hade också personligen varit med om att hämta in vissa personer till förhör. Migrationsöverdomstolen bedömde i domen att det under Saddam Husseins styre i Irak begicks sådana brott mot mänskligheten som avses i 4 kap. 2 b § första stycket 1 UtL, att det utifrån tillgänglig landinformation i hög grad var sannolikt att åtminstone en del av de personer som tagits in till förhör på grund av A:s uppgiftslämnande beträffande dem mördats, torterats eller utsatts för andra övergrepp. A bedömdes därför ha ett individuellt ansvar för dessa brott som gjorde att han skulle uteslutas från att anses som flykting.

I MIG 2017:11 var det i stället fråga om en utlänning, OA, som tjänstgjort som läkare inom den syriska säkerhetstjänsten på ett militärsjukhus där det förekommit tortyr. OA hade lämnat sin tjänst utan tillåtelse och bedömdes genom detta agerande riskera att av den syriska regimen tillskrivas en politisk uppfattning för vilken han riskerade förföljelse. OA hade inte själv deltagit i den tortyr som förekom på sjukhuset. Han bedömdes dock ha insett att det i vissa fall var så att säkerhetstjänsten hade ett intresse av att fångar vårdades i

syfte att hålla dem vid liv för att tortyren efter det skulle kunna fortsätta, allt för att få fram information. Migrationsöverdomstolen bedömde att OA hade ett individuellt ansvar för de brott mot mänskligheten som den syriska säkerhetstjänsten gjort sig skyldig till under den tid som han tjänstgjort som läkare på aktuellt sjukhus och att han därför skulle uteslutas från att anses som flykting enligt 4 kap. 2 b § första stycket 1 UtIL.

I MIG 2019:10 var det fråga om en utlänning, ZA, skulle anses utesluten från att vara flykting på grund av ett grovt icke-politiskt brott enligt 4 kap. 2 b § första stycket 1 UtIL. ZA hade innan ankomsten till Sverige låtit könsstympa sina döttrar. Migrationsöverdomstolen konstaterade i domen att kvinnlig könsstympning internationellt sett betraktas som ett brott. Domstolen bedömde dock att brotten vid en helhetsbedömning inte kunde anses som grova i den mening som avses i bestämmelsen och att uteslutning därför inte skulle ske.

I MIG 2024:5 var det fråga om en utlänning, A, skulle anses utesluten från att vara flykting enligt 4 kap. 2 b § första stycket 3 UtIL. A hade under 19 år tjänstgjort i en hög befattning på en eritreansk beskickning i utlandet och där haft en central roll i indrivningen av så kallad diasporaskatt. I målet stod det klart att A i hemlandet riskerade att utsättas för förföljelse på grund av att A uttalat sig regimkritiskt och lämnat sin tjänst vid den eritreanska beskickningen i utlandet. Migrationsöverdomstolen uttalade att för att en utlänning ska kunna uteslutas från att vara flykting på aktuell grund krävs det att det finns ett underlag som med tyngd visar att en gärning strider mot FN:s syften. Domstolen bedömde därefter att Eritreas indrivning av diasporaskatt från eritreaner bosatta utomlands med användning av utpressning, hot om våld, bedrägerier och andra olagliga medel utgör en sådan gärning som strider mot FN:s syften och grundsatser, att A bar ett individuellt ansvar för dessa gärningar och att han därför skulle uteslutas från att anses som flykting.

Migrationsöverdomstolen har i vissa fall också bedömt frågan om flyktingstatusförklaring och uppehållstillstånd får vägras.

I MIG 2014:20 var fråga om en utlänning som under sin tid i Sverige vid ett tillfälle dömts för stöld, försök till stöld och våld mot tjänsteman till fängelse i två månader. Vid ett annat tillfälle hade utlänningen dömts för två fall av grovt narkotikabrott och ett försök till grovt narkotikabrott. För denna brottslighet dömdes han till

sammanlagt två och ett halvt års fängelse. Migrationsöverdomstolen ansåg att brottsligheten visserligen var allvarlig, men inte av sådan karaktär att den skulle betraktas som synnerligen grov i den mening som avses i 5 kap. 1 § UtL.

I MIG 2021:9 uttalade domstolen att flyktingstatusförklaring och uppehållstillstånd får vägras efter en individuell bedömning där hänsyn tas bland annat till brottets natur och omständigheter hänförliga till den särskilda gärningen. I målet bedömde domstolen att en man dömd för våldtäkt av normalgraden skulle anses ha begått ett sådant synnerligen grovt brott att statusförklaring och uppehållstillstånd fick vägras.

I denna del ska särskilt noteras att EU-domstolen i tre mål 2023 har uttalat sig om förutsättningarna för att vägra en flyktingstatusförklaring på grund av att han eller hon har begått ett synnerligen grovt brott samt hur denna prövning ska genomföras.⁶⁴

Migrationsöverdomstolen har i vissa fall bedömt frågan om utslutande i förhållande till ett alternativt skyddsbehov.

I MIG 2014:24 ansåg domstolen att det fanns grundad anledning att anta att en utlänning, A, som i Libanon dömts för mord och mordförsök till ett långvarigt fängelsestraff, i samband med att påföljden verkställdes skulle riskera att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling på grund av fängelseförhållandena i Libanon. A bedömdes därför ha ett sådant behov av internationellt skydd som kännetecknar en alternativt skyddsbehövande. Mot bakgrund av de grova brott som A dömts för i hemlandet bedömdes han dock utsluten från att anses som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 c § UtL.

⁶⁴ Se C-663/21, C-8/22 och C-402/22. EU-domstolen konstaterar i dessa avgöranden att det måste finnas en lagakraftvunnen dom som avser ett synnerligen grovt brott. Utlänningen måste också utgöra en samhällsfara i den medlemsstat där han eller hon befinner sig. Det innebär att det ska göras en individuell och framåtsyftande bedömning av om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. I fråga om vad som är ett synnerligen grovt brott uttalar domstolen bland annat att det ska röra sig om ett brott som allvarligt undergräver det berörda samhällets rättsordning och att brottet utöver det måste ha en exceptionellt hög allvarsgrad. Det kan inte handla om en sammanvägning av flera separata brott där inte något av brotten i sig är att betrakta som synnerligen allvarligt. En proportionalitetsbedömning ska också göras.

3.5 Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen

3.5.1 Regelverket för säkerhetsärenden

Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen är ärenden där Säkerhetspolisen av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet förordar viss utgång i ärendena hos Migrationsverket. Det kan röra sig om att Säkerhetspolisen anser att en utlänning ska avvisas eller utvisas, att en utlännings ansökan om uppehålls- eller arbetstillstånd ska avslås eller att ett sådant tillstånd ska återkallas. Det kan också handla om att Säkerhetspolisen anser att en utlänning inte ska beviljas statusförklaring som flykting eller alternativt skyddsbehövande, att en utlännings statusförklaring ska återkallas eller att en utlänning inte ska beviljas resedokument, det vill säga en sådan passhandling som i vissa fall får utfärdas för en flykting eller en statslös utlänning för resor utanför Sverige.

Genom en lagändring den 1 mars 2024 är numera också ärenden där Säkerhetspolisen förordar att en utlänning inte ska beviljas främlingspass eller att en utlännings främlingspass ska återkallas säkerhetsärenden enligt utlänningslagen.⁶⁵ Ett främlingspass är en passhandling som kan utfärdas för en utlänning som inte har någon handling som gäller som pass och som också saknar möjlighet att skaffa en sådan handling.

Även ett ärende hos Migrationsverket om att ny prövning ska beviljas enligt 12 kap. 19 eller 19 b § UtL är ett säkerhetsärende om beslutet om avvisning eller utvisning har fattats i ett säkerhetsärende (1 kap. 7 § UtL).

Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen ska handläggas skyndsamt (1 kap. 13 § UtL). Ärendena kan rymma allt från mycket känsliga frågor om rikets säkerhet till mer allmänna frågor om säkerhet.⁶⁶ I MIG 2020:11 har Migrationsöverdomstolen uttalat att när uppehållstillstånd övervägs i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen, måste inte bara en prövning av frågan om uteslutning göras utan också en prövning av om det finns grund för att vägra utlänningsstatusförklaring eller uppehållstillstånd. Detta gäller också när prövningen av dessa frågor aktualiserats först hos migrationsdomstolen.

⁶⁵ Prop. 2023/24:36 *Vissa ändringar i regelverket om säkerhetsärenden enligt utlänningslagen* s. 13 ff.

⁶⁶ Prop. 2009/10:31 *Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet* s. 237.

För säkerhetsärenden enligt utlänningslagen gäller en särskild ordning i fråga om överklagande och verkställighet. Migrationsverkets beslut i dessa ärenden överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm i dess egenskap av migrationsdomstol (7 e § förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.). Migrationsverkets beslut i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen får överklagas också av Säkerhetspolisen (14 kap. 11 § UtL). Migrationsdomstolen i Stockholms dom i ett sådant mål får överklagas till Migrationsöverdomstolen. För att Migrationsöverdomstolen ska ta upp målet till prövning i sak krävs prövningstillstånd (16 kap. 9 och 11 §§ UtL). När ett beslut i ett säkerhetsärende överklagas är Migrationsverket och Säkerhetspolisen motparter till utlänningsbeslutet vid handläggningen i migrationsdomstolen och Migrationsöverdomstolen (16 kap. 6 § andra stycket UtL).

Huvudregeln är att Säkerhetspolisen ska verkställa beslut om avvísning eller utvisning som fattats i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen. Det gäller förutsatt att utlänningsbeslutet inte också har utvisats på grund av brott. Migrationsverket eller den domstol som avgör ärendet får också i beslutet om avvísning eller utvisning, på begäran av Säkerhetspolisen, bestämma att annan myndighet ska verkställa beslutet (12 kap. 14 § andra stycket UtL).

3.5.2 Exempel från Migrationsöverdomstolens praxis

Som framgått i avsnitt 2.3.3 är de flesta asylärenden som handläggs som säkerhetsärenden enligt utlänningslagen också antingen uteslutande- eller vägransärenden.

Ett exempel på det från Migrationsöverdomstolens praxis är MIG 2018:21. I målet var det fråga om en utlänning, NN, som anförde att han i hemlandet Somalia riskerade förföljelse på grund av att han varit aktiv i ett antal organisationer, bland annat al-Shabaab. Säkerhetspolisen förordade att NN:s ansökan skulle avslås av säkerhetsskäl. Det var alltså fråga om ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen. I målet bedömde Migrationsöverdomstolen att NN gjort sannolikt att han vid ett återvändande till Somalia riskerade förföljelse på grund av tillskriven politisk uppfattning och att han där riskerade skyddsgrundande behandling. I målet bedömdes samtidigt att NN var utesluten från skydd med stöd av samtliga uteslutande-

grunder i 4 kap. 2 b § UtL, förutom brott mot freden. NN bedömdes också som utesluten från att anses som alternativt skyddsbehövande.

3.6 Skäl mot att bevilja uppehållstillstånd och återkallelse av uppehållstillstånd i vissa fall

I uppdraget ingår att bedöma om det i andra situationer än de som nyss nämnts (säkerhetsärenden enligt utlänningslagen, uteslutande- och vägransärenden och ärenden om brottsutvisade) kan finnas behov av att kunna besluta om inhibition i stället för att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vid tillfälliga verkställighetshinder. I uppdragsbeskrivningen anges att det till exempel skulle kunna handla om situationer där det av något skäl kan uppfattas som orimligt eller olämpligt att bevilja uppehållstillstånd utan att det är fråga om ett sådant ärende. I uppdragsbeskrivningen anges också att brister i levnadssättet på sikt kan komma att få större utrymme i svensk utlänningslagstiftning.

I detta avsnitt redogörs därför för vissa bestämmelser i utlänningslagen som reglerar när det finns skäl mot att bevilja ett uppehållstillstånd eller skäl för att återkalla ett redan beviljat uppehållstillstånd. I avsnittet finns också en redogörelse för delar av direktiven till den utredning som regeringen tillsatt om skärpta krav på hederligt levnadssätt och ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd.⁶⁷

3.6.1 Utlänningslagens bestämmelser

I utlänningslagen finns vissa bestämmelser som anger att uppehållstillstånd *ska* beviljas om inte annat följer av vissa andra bestämmelser. En sådan konstruktion finns till exempel i 5 kap. 3 § UtL som anger att uppehållstillstånd på grund av vissa anknytningsgrunder ska beviljas, om inte annat följer av 5 kap. 17–17 b § UtL. Ett sådant uppehållstillstånd får vägras bland annat om utlännen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet (5 kap. 17 a § första stycket 3 UtL). Samma konstruktion finns också ibland annat

⁶⁷ Dir. 2023:158.

5 b kap. 1 och 2 §§ UtL när det gäller uppehållstillstånd för forskning, 5 b kap. 3 § UtL när det gäller uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning, 5 b kap. 4 och 5 §§ UtL när det gäller uppehållstillstånd för praktik med anknytning till högre utbildning, 5 b kap. 6 § UtL när det gäller uppehållstillstånd för au pair-arbete och 5 b kap. 7 och 8 §§ UtL när det gäller uppehållstillstånd efter slutförd forskning och efter slutförda studier. Enligt dessa bestämmelser ska uppehållstillstånd beviljas om inte annat följer av bland annat 5 b kap. 9 § UtL. I 5 b kap. 9 § 3 UtL anges att för att beviljas ett uppehållstillstånd enligt 5 b kap. 1–8 §§ UtL ska utlänningen inte utgöra ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa.

Utlänningslagen innehåller också många regler om uppehållstillstånd som är fakultativa. Enligt dessa finns inte någon absolut rätt att beviljas ett tillstånd även om man i och för sig uppfyller samtliga villkor för tillståndet utan ett sådant tillstånd *får* beviljas (se till exempel 5 kap. 3 a § UtL). I praktiken innebär det att Migrationsverket ska beakta omständigheter som talar mot att uppehållstillstånd beviljas, till exempel om utlänningen anses utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet, utan att det uttryckligen anges i utlänningslagen.⁶⁸ Även när det gäller de fakultativa bestämmelserna om uppehållstillstånd ska således alltid beaktas bland annat om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd ska det också alltid särskilt beaktas om utlänningen gjort sig skyldig till brottslighet eller brottslighet i förening med annan misskötsamhet (5 kap. 17 § UtL).

Ett uppehållstillstånd som beviljats en utlänning får eller ska under vissa förutsättningar återkallas. Bestämmelser om att ett uppehållstillstånd ska återkallas om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet finns i bland annat 5 b kap. 23 § UtL (uppehållstillstånd efter slutförd forskning och efter slutförda studier), 6 b kap. 16 § 5 UtL (tillstånd för företagsintern förflyttning, ICT), 6 b kap. 18 § 2 UtL (familjemedlem till utlänning med tillstånd för företagsintern förflyttning, ICT) och 6 c kap. 12 § 4 UtL (tillstånd för säsongarbete). Grunder för återkallelse av uppehållstillstånd finns också i 7 kap. UtL.

⁶⁸ Prop. 2021/22:134 *Skärpta och förbättrade regler om arbetskraftsinvandring* s. 36 f. och prop. 2023/24:36 s. 19.

Ett uppehållstillstånd får återkallas enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL för en utlänning som har rest in i landet om det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlänningen i Sverige eller i något annat nordiskt land kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet. Ett uppehållstillstånd får enligt samma paragraf återkallas också om det kan antas att utlänningen i Sverige eller i något annat nordiskt land kommer att bedriva sådant företagsspioneri som utövas på uppdrag av eller understöds av en främmande makt eller av någon som agerar för en främmande makts räkning där det kan antas att brottet inte leder till endast böter. Vidare får, enligt paragrafen, ett uppehållstillstånd återkallas om det kan antas att utlänningen kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism. I förarbetena anges att uttrycket *med koppling till terrorism* innebär att det för en återkallelse inte krävs att det kan antas att utlänningen kommer att göra sig skyldig till en gärning som är straffbar enligt terroristbrottslagen. Misstankar om att han eller hon kan komma att ägna sig åt aktiviteter som inte är straffbelagda, men som ändå har med terrorism att göra kan räcka som grund för återkallelse.⁶⁹

Vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd ska återkallas enligt 7 kap. 3 § UtlL för en utlänning som rest in i landet ska hänsyn tas till den anknytning som utlänningen har till Sverige och till om andra skäl talar mot att tillståndet återkallas. Vid en sådan bedömning ska särskilt beaktas i vilken utsträckning som utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället. Om utlänningen har barn i Sverige ska barnets behov av kontakt med honom eller henne, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas om utlänningens uppehållstillstånd återkallades också särskilt beaktas. Vidare ska utlänningens övriga familjeförhållanden särskilt beaktas (7 kap. 4 § första och andra styckena UtlL). Om utlänningen vistats i Sverige i mer än fem år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken får uppehållstillståndet återkallas enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL endast om det finns synnerliga skäl (7 kap. 3 § tredje stycket UtlL).

⁶⁹ Prop. 2023/24:36 s. 23.

3.6.2 Utredningen om skärpta krav på hederligt levnadssätt och ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd

Regeringen har den 21 november 2023 tillsatt en utredning som ska göra en översyn av utlänningslagen och utlänningsförordningen i syfte att skapa en skärpt reglering med större möjligheter att avlägsna utlänningar ur landet på grund av brister i deras levnadssätt och att kunna återkalla uppehållstillstånd också av andra skäl.

Enligt direktiven till utredningen ska utredaren bland annat analysera och föreslå hur möjligheterna att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av brister i levnadssätt kan utökas. Utredaren ska också analysera och föreslå hur möjligheterna kan utökas att på grund av sådana brister avvisa utlänningar som saknar uppehållstillstånd. Vidare ska utredaren analysera och föreslå hur möjligheterna till återkallelse av uppehållstillstånd av andra skäl än brister i levnadssättet på ett ändamålsenligt sätt kan utvidgas i syfte att möjliggöra återkallelse i fler fall.⁷⁰

3.7 Förutsättningar för utvisning på grund av brott

Uppdraget omfattar bland annat utlänningar som utvisats på grund av brott. Det finns därför anledning att i korthet redogöra för vad som krävs för att en utlänning ska utvisas på grund av brott.

Utvisning på grund av brott är inte en brottspåföljd utan utgör en särskild rättsverkan av ett brott.

I 8 a kap. 1 § UtlL anges att en utlänning får utvisas ur Sverige om han eller hon döms för brott till en strängare påföljd än böter eller om en domstol undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som utlänningen dömts till och dömer till annan påföljd och gärningen är av sådant slag och övriga omständigheter är sådana att det kan antas att han eller hon kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet eller brottet har ett straffvärde som motsvarar fängelse i minst sex månader eller brottet annars är av sådan karaktär att utlänningen inte bör få stanna i Sverige.⁷¹

I 8 a kap. 4 § första stycket UtlL anges att en utlänning som är flykting och som behöver en fristad i Sverige får utvisas enligt

⁷⁰ Dir. 2023:158.

⁷¹ Reglerna om utvisning på grund av brott skärptes den 1 augusti 2022, se prop. 2021/22:224.

8 a kap. 1 § UtlL endast om utlänningen har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna kvar i Sverige, eller utlänningen i Sverige eller utomlands har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta med sådan verksamhet här.

I 8 a kap. 5 § UtlL anges att en utlänning som kom till Sverige innan han eller hon hade fyllt 15 år och som, när åtal väcks, har visats här sedan minst fem år får utvisas enligt 8 a kap. 1 § UtlL endast om utlänningen har gjort sig skyldig till brottslighet som har ett straffvärde som motsvarar fängelse i minst två år eller som annars är av sådan karaktär att han eller hon inte bör få stanna kvar i Sverige, eller utlänningen har återfallit i brott på ett sådant sätt att han eller hon inte bör få stanna kvar.

Regeringen har den 2 maj 2024 tillsatt en utredning som ska se över regelverket om utvisning på grund av brott och vissa andra närliggande frågor. Syftet anges vara att skapa en skärpt reglering som möjliggör betydligt fler utvisningar av utlänningar som begår brott. I direktiven till utredningen anges bland annat att utredaren ska göra en översyn av regelverket om utvisning på grund av brott och analysera och föreslå hur regelverket kan skärpas så att det på ett mycket tydligare sätt markerar och innebär att utlänningar som begår brott riskerar utvisning. Uppdraget ska redovisas senast den 15 maj 2025.⁷²

3.8 Olika typer av verkställighetshinder

3.8.1 Politiska, praktiska och medicinska verkställighetshinder

Bestämmelser om vad som utgör hinder mot att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning finns som framgått ovan i 12 kap. UtlL.

I 12 kap. 1 § UtlL anges att avvisning och utvisning av en utlänning aldrig får verkställas till ett land om det finns skälig anledning att anta att utlänningen där skulle vara i fara att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Detsamma gäller om det finns skälig anledning att anta att utlänningen inte är skyddad i det

⁷² Dir. 2024:42.

landet mot att sändas vidare till ett land där utlänningen skulle vara i sådan fara.⁷³ Förbudet mot tortyr är absolut och gäller således oavsett om utlänningen har dömts för allvarliga brott eller utgör en säkerhetsrisk.⁷⁴

Enligt 12 kap. 2 § UtlL får avvisning och utvisning av en utlänning som huvudregel inte heller verkställas till ett land där utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse eller där utlänningen inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land i vilket utlänningen löper risk för förföljelse. En utlänning som genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta utlänningen stanna i Sverige får dock verkställas även till ett sådant land om det inte är möjligt att verkställa avvisningen eller utvisningen till något annat land och den förföljelse som hotar i det andra landet inte innebär fara för utlänningens liv eller annars är av särskilt svår art. En utlänning som bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och där det finns anledning att anta att utlänningen skulle fortsätta verksamheten här i landet får sändas till ett sådant land, om det inte är möjligt att sända utlänningen till något annat land.

Bestämmelserna i 12 kap. 1 och 2 §§ UtlL ger uttryck för principen om non-refoulement.⁷⁵ I EU-rätten tolkas och tillämpas denna princip med beaktande av de rättigheter som garanteras i rättighetsstadgan. Det innebär att medlemsstaterna inte får avlägsna eller utvisa en utlänning om det finns tungt vägande skäl att anta att han eller hon i mottagarlandet kommer att löpa en verklig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande be-

⁷³ Paragrafen motsvarar vad som gäller enligt artikel 3 i FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, tortyrkonventionen, artikel 3 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen och artiklarna 4 och 19.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, rättighetsstadgan. Ett brott mot artikel 3 i Europakonventionen kan under vissa speciella förutsättningar föreligga även vid utvisning av en utlänning som är svårt sjuk, se Europadomstolens domar i *D. mot Förenade kungariket* (nr 30240/96, dom den 2 maj 1997), *N. mot Förenade kungariket* (nr 26565/05, dom den 27 maj 2008) och *Paposhvili mot Belgien* (nr 41738/10, dom den 13 december 2016).

⁷⁴ Se till exempel Europadomstolens domar i *Chahal mot Förenade kungariket* (nr 22414/93, dom den 15 november 1996) och *Saadi mot Italien* (nr 37201/06, dom den 28 februari 2008).

⁷⁵ Se prop. 2011/12:60 s. 43. Regleringen i 12 kap. 2 § UtlL motsvarar artikel 33 i Genèvekonventionen. I artikel 33(2) i konventionen anges att principen om non-refoulement inte får anföras av en flykting som det finns skäligen anledning att betrakta som en fara för det lands säkerhet i vilket han eller hon uppehåller sig. Detsamma gäller för en flykting som utgör en samhällsfara i landet, eftersom han eller hon genom en lagakraftvunnen dom dömts för synnerligen grovt brott. Principen om non-refoulement finns även intagen i artikel 21.1 i skyddsgrundsdirektivet och i artikel 5 i återvändandedirektivet.

handling eller bestraffning (artiklarna 4 och 19.2 i rättighetsstadgan). Det gäller oberoende av den berörda personens eget uppträdande.

Enligt 12 kap. 3 § UtL får ett beslut om avvisning eller utvisning av en utlänning i vissa fall av väpnad konflikt inte verkställas till utlänningens hemland eller till ett land där han eller hon riskerar att sändas vidare till hemlandet, om det finns synnerliga skäl mot det.

I 12 kap. 3 a § UtL finns ett särskilt verkställighetshinder hänförligt till så kallade ensamkommande barn.⁷⁶ I paragrafen anges att ett beslut om avvisning eller utvisning av ett ensamkommande barn inte får verkställas om inte den verkställande myndigheten har försäkrat sig om att barnet kommer att tas emot av en familjemedlem, en utsedd förmyndare eller en mottagningsenhet väl lämpad för att ta hand om barn.

Ett hinder mot att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning kan också bestå i att det avsedda mottagarlandet inte är villigt att ta emot utlänningen eller att det finns medicinska hinder eller någon annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas (se bland annat 12 kap. 16 b och 18 §§ UtL). När det gäller de hinder som har att göra med att det avsedda mottagarlandet inte är villigt att ta emot utlänningen har Migrationsöverdomstolen uttalat att det krävs att utlänningen själv har gjort försök att undanröja eventuella verkställighetshinder och att försök att verkställa avvisningen eller utvisningen också har gjorts för att det ska anses visat att det finns ett konkret verkställighetshinder (MIG 2008:38). I det aktuella målet hade det inte kommit fram att utlänningen försökt att ordna en sådan garantperson, sponsor, som krävdes för att han skulle få resa in i mottagarlandet och något verkställighetshinder bedömdes därför inte finnas.

I vissa fall uppstår frågan om ett hinder mot verkställigheten hänför sig till utlänningens behov av skydd eller enbart är av praktisk natur. Migrationsöverdomstolen har i MIG 2011:26 uttalat att en omständighet som handlar om ett lands vilja och möjlighet att ta emot en utlänning kan vara både ett politiskt och ett praktiskt verkställighetshinder och att det krävs en bedömning i varje enskilt fall för att avgöra om hindret är av enbart praktisk natur eller om det också hänför sig till utlänningens behov av skydd.

⁷⁶ För definition av begreppet, se avsnitt 3.10.2.

3.8.2 Tillfälliga och bestående verkställighetshinder

I svensk rätt görs en skillnad mellan verkställighetshinder som bedöms som inte bestående, *tillfälliga*, och verkställighetshinder som bedöms som *bestående*. Någon legal definition av vad som är ett tillfälligt respektive ett bestående hinder finns inte. Den bedömningen görs i stället i varje enskilt ärende. I praktiken är det dock inte enbart hinder som redan på förhand är bestämda i tid som bedöms som tillfälliga. Också hinder där det på förhand inte är möjligt att närmare bedöma hur länge hindret kommer att pågå kan anses som tillfälliga, om bedömningen samtidigt görs att hindret kan vara av övergående natur. Det innebär att också hinder i form av non-refoulement kan bedömas som tillfälliga hinder.

Av förarbetena till utlänningslagen framgår att ett verkställighetshinder är att anse som bestående om det bedöms vara under så lång tid att utlänningslagen kan bedömas få en särskild anknytning till Sverige.⁷⁷ Vad som krävs för att en utlänning ska få en sådan särskild anknytning till Sverige har inte närmare berörts i förarbetena eller praxis. För att kunna bevilja ett uppehållstillstånd på grund av ett bestående verkställighetshinder som finns redan innan ett avlägsnandebeslut meddelats krävs dock att det vid en samlad bedömning av utlänningsens situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas att stanna i Sverige. Vid denna bedömning ska särskilt beaktas utlänningsens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet.⁷⁸ Barn får i en sådan situation beviljas uppehållstillstånd även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer.⁷⁹

Migrationsöverdomstolen har i flera mål bedömt om ett politiskt verkställighetshinder är att anse som tillfälligt eller bestående. I denna praxis kan utläsas en betydande restriktivitet mot att bedöma ett verkställighetshinder som bestående.

I MIG 2011:24 var det fråga om en utlänning som riskerade förföljelse i Irak på grund av att han där varit högt uppsatt inom den förra regimen. Migrationsöverdomstolen bedömde att verkställighetshindret kunde antas bestå under viss tid men ansåg inte att hindret var att anse som bestående.

⁷⁷ Prop. 2009/10:31 s. 108 f.

⁷⁸ MIG 2011:24.

⁷⁹ Se 5 kap. 6 § UtlL.

I MIG 2014:24 gjorde Migrationsöverdomstolen samma bedömning avseende fängelseförhållandena i Libanon. Dessa förhållanden ansågs utgöra ett tillfälligt hinder mot verkställigheten. Bedömningen gjordes mot bakgrund av att tillgänglig landinformation gav vid handen att de libanesiska myndigheterna var väl medvetna om problemet och hade fattat vissa beslut och vidtagit vissa åtgärder för att generellt förbättra förhållandena.

I MIG 2017:11 gjorde Migrationsöverdomstolen bedömningen att verkställighetshindret kunde antas bestå under viss tid men att det inte fanns stöd för att hindret var bestående. I målet var fråga om en utlänning som i Syrien riskerade omänsklig behandling eller bestraffning efter att ha tjänstgjort som läkare inom den syrisk säkerhetstjänsten.

Samma bedömning gjordes också av Migrationsöverdomstolen i MIG 2018:21 när det gällde en utlänning som i Somalia riskerade förföljelse på grund av tillskriven politisk uppfattning. Hindret bedömdes kunna antas pågå under viss tid men bedömdes inte som bestående.

I MIG 2024:5 uttalade Migrationsöverdomstolen att det, i vart fall för närvarande, fanns ett hinder mot att verkställa avlägsnandebeslutet på grund av ett absolut verkställighetshinder. I målet var det fråga om en utlänning som i Eritrea riskerade omänsklig behandling eller bestraffning.

När det gäller praktiska verkställighetshinder har Migrationsöverdomstolen i MIG 2011:24 uttalat att möjligheten att bevilja uppehållstillstånd redan innan ett första beslut om avvisning eller utvisning har preskriberats bör tillämpas restriktivt. Ett sådant tillstånd förutsätter att det redan vid prövningen av frågan om uppehållstillstånd bedöms vara mycket sannolikt att utlänningen inte kommer att kunna verkställas innan preskription inträder. Det måste då också finnas utredning som visar att det finns ett praktiskt verkställighetshinder och hur långvarigt detta blir. Enligt domstolen bör höga krav ställas på denna utredning. Vid bedömningen bör en sammanvägning göras av vad det är som hindrar verkställigheten, hur lång tid hindret kan komma att bestå och vilka åtgärder som kan vidtas för att undanröja hindret.

3.9 Nuvarande ordningar vid hinder mot verkställighet enligt utlänningslagen

3.9.1 Administrativa beslut om avvísning eller utvisning

Tillfälliga verkställighetshinder

Som framgått i det föregående förutsätter ett verkställighetshinder i svensk rätt i princip ett beslut om avvísning eller utvisning. Det framgår bland annat av 5 kap. 11 § UtlL. Enligt denna paragraf får, om det finns ett hinder som inte är bestående mot att ett beslut om avvísning eller utvisning verkställs, ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas. Regleringen handlar enbart om verkställighetshinder som inte är bestående, det vill säga tillfälliga verkställighetshinder, och gäller enbart för de utlänningar som inte utvisats på grund av brott. För de utlänningar som utvisats på grund av brott finns särskilda bestämmelser om verkställighetshinder, bland annat i 12 kap. 16 b § UtlL. En redogörelse för dessa bestämmelser finns i avsnitt 3.9.2.

I förarbetena till 5 kap. 11 § UtlL anges att bestämmelsen är tillämplig om det saknas annan grund för att bevilja en utlänning uppehållstillstånd men det redan före ett beslut om avvísning eller utvisning visar sig att ett sådant beslut inte skulle gå att verkställa under en viss tid.⁸⁰ Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan i ett sådant fall meddelas samtidigt med beslutet om avvísning eller utvisning. Uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen kan enligt förarbetena och praxis också beviljas om det efter att ett beslut om avvísning eller utvisning fått laga kraft visar sig att verkställighet inte kan ske.⁸¹ Det framgår dock inte uttryckligen av 5 kap. 11 § UtlL och Migrationsverket tillämpar inte heller bestämmelsen på detta sätt i alla situationer. Enligt ett rättsligt ställningstagande från Migrationsverket kan en utlänning som beviljats ett uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 11 § UtlL i samband med ett beslut om avvísning eller utvisning beviljas en förlängning av detta uppehållstillstånd om verkställighetshindret består och utlänningen ansöker om förlängning av tillståndet innan det tidigare uppehållstillståndet löper ut. Om utlänningen inte ansöker om förlängning av uppehållstillståndet i tid

⁸⁰ Prop. 2004/05:170 *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden* s. 282 f.

⁸¹ Prop. 2009/10:31 s. 108 och MIG 2022:7.

eller verkställighetshindret uppstår efter att beslutet om avvisning eller utvisning fått laga kraft tillämpar Migrationsverket i stället regleringen om verkställighetshinder i 12 kap. 18 § UtlL.⁸² En närmare redogörelse för denna reglering finns längre fram i detta avsnitt.

Förarbetena till utlänningslagen ger uttryck för att det i vissa fall skulle vara möjligt att vid ett tillfälligt hinder mot verkställigheten besluta om anstånd med verkställigheten i stället för att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.⁸³ Enligt förarbetena får anstånd beslutas till en tidpunkt när verkställighet är möjlig, till exempel med hänsyn till utlänningsens hälsotillstånd. Migrationsöverdomstolen har dock i ett avgörande bedömt att det i vissa fall inte utan uttryckligt stöd i lag är lämpligt att bevilja anstånd med verkställigheten. I målet var det fråga om en utlännings utslutits från skydd och som skulle utvisas enligt utlänningslagen även av säkerhetsskäl. Migrationsöverdomstolen uttalade i målet att det inte är lämpligt att i ett sådant fall bevilja anstånd med verkställigheten om det inte heller är möjligt att förutse när en verkställighet kommer att kunna ske.⁸⁴

Bestående verkställighetshinder

Om ett verkställighetshinder bedöms vara bestående under så lång tid att utlänningsen bedöms få en särskild anknytning till Sverige får uppehållstillstånd beviljas enligt regleringen om synnerligen ömmande omständigheter i 5 kap. 6 § UtlL. Enligt den paragrafen får, om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, tillstånd beviljas en utlännings om det vid en samlad bedömning av utlänningsens situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen ska utlänningsens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet särskilt beaktas. Barn får beviljas uppehållstillstånd enligt regleringen även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna. Ett uppehållstillstånd som beviljas en vuxen på denna grund ska vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader. Varje nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd som därefter beviljas ska gälla i två år. Ett permanent

⁸² Se Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande, Hantering av ansökningar om fortsatt uppehållstillstånd m.m., RS/082/2021.

⁸³ Prop. 2004/05:170 s. 283.

⁸⁴ MIG 2018:21.

uppehållstillstånd får under vissa förutsättningar beviljas om utlänningen har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år.

Särskilt om verkställighetshinder som uppkommer efter det att ett beslut om avvisning eller utvisning fått laga kraft

Frågan om verkställighetshinder kan aktualiseras också efter det att ett beslut om avvisning eller utvisning fått laga kraft men ännu inte verkställts. Bestämmelser om det finns i 12 kap. 18 och 19 §§ UtlL. Bestämmelserna i 12 kap. 18 § UtlL är en nationell grund för uppehållstillstånd medan bestämmelserna i 12 kap. 19 § UtlL har sitt ursprung i EU-rätten.

12 kap. 18 § UtlL

Enligt 12 kap. 18 § UtlL får Migrationsverket bevilja uppehållstillstånd om det i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning, som fått laga kraft, kommer fram nya omständigheter som innebär att det finns ett hinder mot verkställigheten enligt 12 kap. 1, 2 eller 3 § UtlL. Migrationsverket får också bevilja uppehållstillstånd i ett sådant ärende om det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen eller om det finns medicinska hinder eller någon annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas. Av paragrafen framgår att barn får beviljas uppehållstillstånd om det finns medicinska hinder eller någon annan särskild anledning att avlägsnandebeslutet inte bör verkställas även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer.

Paragrafen är tillämplig både när det gäller tillfälliga och bestående verkställighetshinder. Migrationsverket ska göra en prövning enligt paragrafen ex officio när det finns skäl till det. Det finns alltså inte något formellt krav på hur prövningen ska initieras. Det kan ske genom utlänningen själv eller på något annat sätt. Migrationsverket får vid en prövning enligt 12 kap. 18 § UtlL besluta om inhibition. Migrationsverkets beslut enligt 12 kap. 18 § UtlL får inte överklagas.

Om ett uppehållstillstånd beviljas enligt 12 kap. 18 § första stycket UtlL och anledningen är att det finns hinder mot verkställighe-

ten enligt 12 kap. 2 § UtlL ska uppehållstillståndet vara tidsbegränsat och gälla i tre år. Det gäller om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får dock aldrig vara kortare än ett år. Ett uppehållstillstånd som i andra fall beviljas enligt 12 kap. 18 § första stycket UtlL ska gälla i längst tretton månader. Varje nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd som därefter beviljas ska gälla i ett år. Ett permanent uppehållstillstånd får beviljas om utlänningen har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år, hindret mot verkställigheten enligt 12 kap. 18 § första stycket UtlL är bestående och vissa andra särskilda krav hänförliga till bland annat utlänningens förväntade levnadssätt är uppfyllda (12 kap. 18 a § UtlL).

12 kap. 19 § UtlL

Om ett beslut om uppehållstillstånd inte kan meddelas enligt 12 kap. 18 § UtlL ska Migrationsverket i vissa fall i stället ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning enligt 12 kap. 19 § UtlL. Det ska ske om utlänningen i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning, som fått laga kraft, anför nya omständigheter som kan antas utgöra ett bestående sådant hinder mot verkställigheten som avses i 12 kap. 1, 2 eller 3 § UtlL och dessa omständigheter inte har kunnat åberopas av utlänningen tidigare eller utlänningen visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare. Noteras ska att det enligt paragrafen endast är vissa typer av verkställighetshinder som ska beaktas och endast verkställighetshinder som bedöms som bestående.

Om en utlänning ansöker om ny prövning av frågan om uppehållstillstånd enligt 12 kap. 19 § UtlL får beslutet om avvisning eller utvisning inte verkställas innan Migrationsverket har avgjort om ny prövning ska ske. Om Migrationsverket beviljar ny prövning av frågan om uppehållstillstånd får beslutet om avvisning eller utvisning inte verkställas innan frågan om uppehållstillstånd har avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft (12 kap. 19 a § UtlL). Migrationsverkets beslut att inte bevilja ny prövning får överklagas till en migrationsdomstol (14 kap. 5 § UtlL). Migrationsdomstolens beslut får överklagas till Migrationsöverdomstolen med krav på pröv-

ningstillstånd. Migrationsöverdomstolens beslut får inte överklagas (16 kap. 9 och 11 §§ UtL).

3.9.2 Beslut om utvisning som meddelats av allmän domstol

Allmänt om processen

En utlänning som utvisats på grund av brott har fått frågan om verkställighetshinder prövad redan i brottmålet. Utgångspunkten är att utlänningens rätt att vistas i landet redan är prövad. De förhållanden som rådde vid tidpunkten för när beslutet om utvisning fattades kan dock ha ändrats när det blir aktuellt med en verkställighet. Det gäller särskilt för en utlänning som dömts till ett längre fängelsestraff.

För de brottsutvisade regleras möjligheten att få frågan om uppehållstillstånd prövad framför allt i 12 kap. UtL. Migrationsverket får inte bevilja uppehållstillstånd och statusförklaring för en utlänning som av allmän domstol utvisats på grund av brott. Migrationsverket får inte heller upphäva allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. Sådana beslut får meddelas endast av en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen. Förfarandet inleds dock alltid hos Migrationsverket.

Frågan om uppehållstillstånd för en utlänning som utvisats på grund av brott kan komma under en migrationsdomstols eller Migrationsöverdomstolens prövning på flera olika sätt.

12 kap. 19 b § och 5 kap. 20 § andra stycket UtL

Enligt 12 kap. 19 b § första stycket UtL ska Migrationsverket, om en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott anför omständigheter som kan antas utgöra ett bestående hinder mot verkställigheten enligt 12 kap. 1, 2 eller 3 § UtL, under vissa förutsättningar ta upp frågan om uppehållstillstånd till prövning. Det gäller om omständigheterna inte har kunnat åberopas av utlänningen tidigare eller utlänningen visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat dessa tidigare. Regleringen är tillämplig endast om utlänningen tidigare under sin vistelse i Sverige har ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande och en sådan ansökan då har prövats genom ett beslut som fått laga kraft.

Är förutsättningarna för prövning enligt 12 kap. 19 b § första stycket UtlL inte uppfyllda, ska Migrationsverket besluta att inte bevilja prövning (12 kap. 19 b § andra stycket UtlL). Beviljar Migrationsverket prövning enligt 12 kap. 19 b § första stycket UtlL får Migrationsverket ta ställning till om det finns förutsättningar att även bevilja utlänningen ett uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b § UtlL. Om Migrationsverket anser att det finns förutsättningar att bevilja ett uppehållstillstånd ska ärendet lämnas över till en migrationsdomstol. Det sker med stöd av 5 kap. 20 § andra stycket UtlL.

Ett utvisningsbeslut får inte verkställas innan Migrationsverket har avgjort frågan om prövning ska ske eller, om prövning beviljas, innan frågan om uppehållstillstånd har prövats i en instans och ansökan avslagits (12 kap. 19 b § tredje stycket UtlL).

Regleringen i 12 kap. 19 b § första stycket UtlL gäller inte för en utlänning som ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande och som inte tidigare under sin vistelse i Sverige har fått en sådan ansökan prövad genom ett beslut som fått laga kraft. I ett sådant fall ska Migrationsverket således pröva ansökan (12 kap. 19 b § fjärde stycket UtlL).

Ett beslut av Migrationsverket att inte bevilja prövning enligt 12 kap. 19 b § UtlL får överklagas till en migrationsdomstol (14 kap. 5 § UtlL). Detsamma gäller ett avslagsbeslut av Migrationsverket efter en beviljad prövning (14 kap. 3 och 6 §§ UtlL).

12 kap. 20 § UtlL

Av 12 kap. 20 § UtlL framgår att Migrationsverket ansvarar för att ex officio lämna över ett ärende till en migrationsdomstol om det i ärendet, som avser en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott, kommer fram sådana omständigheter som anges i 12 kap. 16 b § UtlL. Migrationsverket ska lämna över ett sådant ärende med ett eget yttrande.

Migrationsöverdomstolen har i MIG 2021:7 uttalat att denna prövning ex officio kan jämföras med den ex officio-prövning som Migrationsverket ska göra enligt 12 kap. 18 § UtlL i fråga om utlänningar som inte utvisats på grund av brott. En prövning av Migrationsverket enligt 12 kap. 20 § UtlL kan initieras genom att Migrationsverket får information från utlänningen själv eller på något an-

nat sätt, till exempel genom en underrättelse från Polismyndigheten enligt 12 kap. 17 § första stycket UtIL.⁸⁵

Ett beslut av Migrationsverket att inte lämna över ett ärende om hinder mot verkställighet till en migrationsdomstol enligt 12 kap. 20 § UtIL får inte överklagas.

12 kap. 16 b § UtIL

I 12 kap. 16 b § första stycket UtIL anges att en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen får bevilja uppehållstillstånd till en utlänning som utvisats på grund av brott om det finns ett hinder enligt 12 kap. 1, 2 eller 3 § UtIL mot att utvisningsbeslutet verkställs. Ett sådant tillstånd får också beviljas om det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen eller om det finns medicinska hinder eller annars synnerliga skäl.

För att mottagarlandets ovilja att ta emot en utlänning ska anses utgöra ett hinder mot verkställigheten krävs att utlänningen efter förmåga medverkat till att en verkställighet ska kunna genomföras, till exempel genom att försöka ordna fram nödvändiga handlingar för att mottagarlandet ska låta utlänningen resa in i landet. Om så inte är fallet bör som regel inte ett uppehållstillstånd beviljas.

För att det ska finnas medicinska hinder mot en verkställighet krävs att utlänningen är så svårt sjuk att det inte är praktiskt möjligt att genomföra verkställigheten. En bedömning i varje enskilt fall ska här göras.

Vid bedömningen av om det annars finns synnerliga skäl ska enligt 12 kap. 16 b § andra stycket UtIL särskilt beaktas brottslighetens art och omfattning, den tid som har förflutit sedan utvisningsbeslutet meddelades, utlänningens skötsamhet och risken för fortsatt brottslighet samt utlänningens hälsotillstånd och levnadsförhållanden i övrigt. En restriktiv tolkning ska göras vid bedömningen av om uppehållstillstånd bör beviljas på denna grund.

I 12 kap. 16 b § tredje stycket UtIL anges att om migrationsdomstolen eller Migrationsöverdomstolen anser att en utlänning är flykting eller alternativt skyddsbehövande ska som huvudregel uppe-

⁸⁵ Prop. 2012/13:151 s. 91 f.

hållstillstånd beviljas.⁸⁶ Ett sådant uppehållstillstånd får dock vägras en flykting under de förutsättningar som anges i 5 kap. 1 § andra stycket UtL.

Om ett internationellt organ, som har behörighet att pröva klagomål från enskilda, bedömt att en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott i ett enskilt ärende strider mot ett svenskt konventionsåtagande ska enligt 12 kap. 16 b § tredje stycket UtL också ett uppehållstillstånd beviljas om inte synnerliga skäl talar mot att ett sådant tillstånd ges. Så kan till exempel vara fallet om utlänningen är utesluten från skydd eller har begått mycket grova brott.

En prövning enligt 12 kap. 16 b § UtL är inte en omprövning av allmän domstols beslut om utvisning. I stället är det fråga om en extraordinär prövning där hänsyn framför allt ska tas till vissa omständigheter som inträffat efter det att beslutet om utvisning fattats. En samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda ärendet ska göras.⁸⁷ Vid en prövning enligt 12 kap. 16 b § UtL ska enligt Migrationsöverdomstolen frågan om det finns skyddsskäl enligt 4 kap. 1 eller 2 § UtL prövas först.⁸⁸

12 kap. 16 c § första stycket UtL

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 12 kap. 16 b § UtL ska vara tidsbegränsat. Beslutet om utvisning får inte verkställas under tiden ett sådant tillstånd gäller (12 kap. 16 c § första stycket UtL).

I fråga om tillståndstid anges i förarbetena att det finns vissa omständigheter som har särskild betydelse när den ska bestämmas.⁸⁹ Det gäller bland annat om behovet av uppehållstillstånd är av övergående natur. Det kan vara fallet till exempel vid svår sjukdom. Brottslighetens art och omfattning har också betydelse, liksom utlänningens skötsamhet. Vidare bör den tid som gått sedan beslutet om utvisning meddelades vägas in i bedömningen. Om det finns starka skäl för att bevilja ett uppehållstillstånd trots att det är fråga om brottslighet av allvarlig art och omfattning bör i första hand ett

⁸⁶ Prövningstillstånd krävs inte vid överklagande av en migrationsdomstols dom till Migrationsöverdomstolen i fråga om statusförklaring eller uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande efter ett överlämnande enligt 4 kap. 6 § andra stycket UtL eller 5 kap. 20 § andra stycket 2 UtL. I övriga fall krävs prövningstillstånd, se även MIG 2014:20.

⁸⁷ Prop. 2012/13:151 *Överflyttning av vissa utlänningsärenden till den ordinarie migrationsprocessen m.m.* s. 85.

⁸⁸ MIG 2015:1.

⁸⁹ Prop. 2012/13:151 s. 88.

kortare tidsbegränsat uppehållstillstånd övervägas. Det gäller även om utlänningen efter utvisningsbeslutet har dömts för nya brott, är misstänkt för nya brott eller det i övrigt finns beaktansvärd risk att han eller hon begår ny brottslighet. Vid bedömningen av tillståndstiden bör enligt förarbetena hänsyn tas till utlänningens levnadsförhållanden i övrigt, bland annat om utlänningen har stark anknytning till Sverige. Om utlänningen efter att beslutet om utvisning fått laga kraft inte tidigare har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd bör utgångspunkten vara en tillståndstid om sex månader. Om utlänningen har beviljats flera sådana tillstånd kan, om inte omständigheterna i övrigt talar emot det, en utökning av tillståndstiden till exempel till ett år dock vara lämplig.

12 kap. 16 a § UtlL

En utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott får hos Migrationsverket ansöka om upphävande av utvisningsbeslutet efter det att beslutet fått laga kraft. I ett sådant ärende får Migrationsverket besluta om inhibition av utvisningsbeslutet (12 kap. 16 a § första stycket UtlL).

Om ansökan görs under utlänningens vistelse i Sverige ska Migrationsverket besluta att ta upp ansökan till prövning endast om utlänningen anför sådana omständigheter som kan antas utgöra ett bestående hinder mot verkställigheten enligt 12 kap. 1, 2 eller 3 § UtlL och dessa omständigheter inte kunnat anföras av utlänningen tidigare eller om utlänningen visar giltig ursäkt för att inte ha anført omständigheterna tidigare (12 kap. 16 a § andra stycket UtlL). Är förutsättningarna för prövning av en sådan ansökan inte uppfyllda ska Migrationsverket besluta att inte bevilja prövning (12 kap. 16 a § tredje stycket UtlL).

Om Migrationsverket anser att en ansökan om att upphäva en allmän domstols beslut om utvisning bör beviljas ska Migrationsverket inte besluta i ärendet utan med ett eget yttrande lämna över det till den migrationsdomstol till vilken Migrationsverkets beslut i frågan hade kunnat överklagas (12 kap. 16 a § fjärde stycket UtlL).

En migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen får, efter Migrationsverkets ställningstagande i ärendet, upphäva ett beslut om utvisning på grund av brott helt eller delvis, om det finns sådana om-

ständigheter som anges i 12 kap. 16 b § första och andra styckena UtL (12 kap. 16 d § UtL).

Migrationsverkets beslut att inte bevilja prövning enligt 12 kap. 16 a § UtL får överklagas till en migrationsdomstol (14 kap. 5 § UtL). Detsamma gäller ett avslagsbeslut av Migrationsverket efter en prövning i sak (14 kap. 3 § UtL).

3.9.3 Uppskjuten verkställighet enligt återvändandedirektivet

Enligt återvändandedirektivet ska eller får en medlemsstat skjuta upp verkställigheten av ett avlägsnande under vissa förutsättningar. Den instans till vilken ett beslut om återvändande överklagas enligt nationell rätt ska också ha möjlighet att tillfälligt skjuta upp verkställigheten (artikel 13.2). En verkställighet av ett avlägsnande ska enligt direktivet skjutas upp om den strider mot principen om non-refoulement (artikel 9.1 a). En medlemsstat får enligt direktivet skjuta upp verkställigheten av ett avlägsnande under en lämplig tidsperiod också med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. I återvändandedirektivet anges några exempel på när ett avlägsnande får skjutas upp. Det kan vara fråga om tredjelandsmedborgarens fysiska eller psykiska tillstånd. Det kan också handla om tekniska omständigheter som brist på transportkapacitet eller att ett avlägsnande misslyckats på grund av bristande identitetshandlingar (artikel 9.2).

En medlemsstat ska under tiden verkställigheten av ett avlägsnande skjutits upp så långt möjligt beakta vissa principer i fråga om tredjelandsmedborgaren. De familjemedlemmar som befinner sig på territoriet ska hållas samlade. Akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar ska tillhandahållas. Beroende på vistelsens längd ska underåriga ges tillträde till det grundläggande utbildningsväsendet. Utsatta personers särskilda behov ska också beaktas (artikel 14.1). Medlemsstaten ska vidare se till att en sådan tredjelandsmedborgare får en skriftlig bekräftelse på att tidsfristen för frivillig avresa har förlängts eller att verkställigheten av beslutet om återvändande har skjutits upp (artikel 14.2). Det gäller även en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaten.⁹⁰

Återvändandedirektivet reglerar inte förutsättningarna för uppehållstillstånd vid verkställighetshinder. Det innebär att en medlems-

⁹⁰ Se EU-domstolens dom i mål C-352/23, punkten 61.

stat inte är skyldig att bevilja en tredjelandsmedborgare uppehållstillstånd vid verkställighetshinder enligt direktivet. Det gäller också när det står klart att det inte finns rimliga utsikter till ett avlägsnande.⁹¹ En medlemsstat får dock när som helst av ömmande, humanitära eller andra skäl bevilja en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på territoriet ett självständigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd (artikel 6.4).

3.10 Några andra relevanta frågor

3.10.1 Barn och utsatta personer

Barnkonventionen har inkorporerats i svensk rätt. Det skedde genom lagen om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Lagen trädde i kraft den 1 januari 2020.

I artikel 2.1 i konventionen anges att en stat ska respektera och tillförsäkra varje barn inom dess jurisdiktion de rättigheter som anges i konventionen utan åtskillnad av något slag. Rättigheterna i konventionen gäller således även för barn som fått beslut om avvisning eller utvisning och ska lämna Sverige. Med barn avses en person som är under 18 år.

Enligt artikel 3.1 i konventionen ska vid alla åtgärder som rör barn i första hand beaktas vad som bedöms vara bäst för barnet. Artikel 3 innebär emellertid inte att barnets bästa alltid ska vara utslagsgivande när det kolliderar med andra intressen. Prövningen av barnets bästa kan till exempel i förhållande till utlänningslagstiftningen inte alltid ges en så långtgående innebörd att det nästan blir till ett eget kriterium för uppehållstillstånd att vara barn. Barnets bästa ska dock alltid beaktas, utredas och redovisas.⁹²

Artikel 6 i konventionen innehåller ett erkännande av varje barns inneboende rätt till livet och en skyldighet för konventionsstaterna

⁹¹ Se till exempel EU-domstolens domar i mål C-146/14, punkterna 87 och 88, och mål C-352/23, punkten 79. Domstolen uttalar i domen i det senare målet att en medlemsstat inte är skyldig att av tvingande humanitära skäl bevilja uppehållsrätt till en tredjelandsmedborgare som för närvarande vistas olagligt på dess territorium. Det gäller oavsett hur länge han eller hon har vistats där. Så länge som tredjelandsmedborgaren inte har avlägsnats kan han eller hon emellertid göra gällande de rättigheter som han eller hon garanteras enligt såväl rättighetsstadgan som artikel 14.1 i återvändandedirektivet.

⁹² Prop. 1989/90:107 om godkännande av FN-konventionen om barnets rättigheter s. 31 f., prop. 1996/97:25 *Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv – en sammanfattning* s. 247 ff. och prop. 2003/04:113 *Stärkt barnperspektiv i mål om utvisning på grund av brott* s. 8 f.

att till det yttersta av sin förmåga säkerställa barns överlevnad och utveckling.

Genom artikel 9.1 i konventionen säkerställs barns rätt att inte skiljas från sina föräldrar mot sin vilja, utom i de fall det är nödvändigt för barnets bästa.

Enligt artikel 12 i konventionen ska barn som är i stånd att bilda egna åsikter ges rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. I domstolsförfaranden och administrativa förfaranden som rör barnet ska barnet också särskilt beredas möjlighet att höras.

I artikel 16.1 i konventionen anges att inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens. Barnet har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden eller angrepp.

Enligt artikel 37.1 b) i konventionen ska konventionsstaterna säkerställa att inget barn olagligt eller godtyckligt berövas sin frihet. Frihetsberövande av barn ska ske i enlighet med lag och får användas endast som en sista utväg och under kortast lämpliga tid.

Bestämmelser om barns rättigheter finns också i rättighetsstadgan. Bland annat anges där att vid alla åtgärder som rör barn ska barnets bästa komma i främsta rummet (artikel 24).

I utlänningslagen finns också en bestämmelse om att i fall som rör ett barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver (1 kap. 10 § UtlL).

I återvändandedirektivet används begreppet utsatta personer. Med utsatta personer avses enligt direktivet underåriga, ensamkommande barn, funktionshindrade, äldre, gravida, ensamstående, föräldrar med underåriga barn och personer som har utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld (artikel 3.9). I direktivet anges bland annat att under tidsperioder när verkställigheten av ett avlägsnande skjutits upp enligt artikel 9, till exempel om avlägsnandet strider mot principen om non-refoulement, ska utsatta personers särskilda behov beaktas (artikel 14.1 d).

3.10.2 Särskilt om ensamkommande barn

Med ensamkommande barn avses ett barn som vid ankomsten till Sverige är skilt från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe. Ett barn kan också bli ett ensamkommande barn senare under vistelsen i Sverige. Så är fallet om barnets föräldrar eller en annan vuxen person, som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, efter barnets ankomst till Sverige men innan barnet har fått uppehållstillstånd här upphör att kunna utöva förmyndarskapet eller vårdnaden.

I lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn finns bestämmelser om god man i vissa fall för den som är under 18 år och utländsk medborgare eller statslös. Den gode mannens uppdrag är att vara i vårdnadshavares eller förmyndares ställe. Den gode mannen har rätt och skyldigheter att bestämma i alla frågor som rör barnets angelägenheter, såväl personliga som ekonomiska och rättsliga. Ett godmanskap upphör att gälla om någon av barnets föräldrar eller någon annan vuxen person, som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, anländer till Sverige och är i stånd att utöva förmyndarskapet eller vårdnaden. Ett godmanskap upphör också att gälla när barnet fyller 18 år. Om barnet beviljas uppehållstillstånd i Sverige ska i stället för den gode mannen en särskilt förordnad vårdnadshavare utses för barnet.

3.10.3 Arbetstillstånd och undantag från kravet på arbetstillstånd

Arbetstillstånd

En utlänning som ska arbeta i Sverige på grund av anställning ska som huvudregel ha ett arbetstillstånd, det vill säga ett tillstånd som ger honom eller henne rätt att arbeta i Sverige (2 kap. 7 § UtL). Huvudregeln är att en ansökan om arbetstillstånd ska ha lämnats in och beviljats före inresan i Sverige. I vissa fall kan dock en sådan ansökan lämnas in och beviljas efter inresan.

Enligt 6 kap. 1 § första stycket UtL ska arbetstillstånd ges för viss tid. Det får avse ett visst slag av arbete och förenas med de övriga villkor som behövs.

Av 6 kap. 2 § första och andra styckena UtL framgår att arbetstillstånd får ges till en utlänning som har ett anställningsavtal, om anställningen gör det möjligt för honom eller henne att uppnå en god försörjning, och lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Arbetstillstånd får vidare endast ges om rekryteringsförfarandet är förenligt med Sveriges åtaganden inom Europeiska unionen.

Enligt 6 kap. 2 a § UtL får ett arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtL inte ges för längre tid än två år. Det får inte heller avse längre tid än anställningstiden och ska knytas till en viss arbetsgivare och avse ett visst slag av arbete. Efter en sammanlagd tillståndstid om två år ska tillståndet knytas endast till ett visst slag av arbete.

Av 6 kap. 3 § första stycket UtL framgår att arbetstillstånd får ges till en utlänning som har tidsbegränsat uppehållstillstånd, om inte skäl hänförliga till syftet med uppehållstillståndet talar mot det. Som exempel på situationer då arbetstillstånd inte bör beviljas anges i förarbetena tidsbegränsade uppehållstillstånd som beviljats på grund av sjukdom, tillfälliga besök eller studier.⁹³

Undantag från kravet på arbetstillstånd

Från huvudregeln om krav på arbetstillstånd för att ha rätt att arbeta i Sverige finns vissa undantag. Migrationsverket ska i vissa fall utfärda ett särskilt bevis om undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Det gäller bland annat under vissa förutsättningar för en utlänning som ansökt om uppehållstillstånd och anfört att han eller hon är att anse som flykting eller alternativt skyddsbehövande. Sedan den 1 mars 2024 gäller dock att en utlänning i ett säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 § UtL eller ett ärende enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar inte är undantagen från skyldigheten att ha ett arbetstillstånd (5 kap. 4 § första stycket 4 UtLF).

När en utlänning är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd gäller det undantaget normalt fram till dess att utlänningen lämnar landet eller ett beslut att bevilja honom eller henne uppehållstillstånd fått laga kraft. Ett sådant undantag upphör dock dessför-

⁹³ Prop. 2004/05:170 s. 212 och s. 286. Se dock även MIG 2020:1.

innan att gälla om utlännningen inte medverkar till verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft (5 kap. 4 § andra stycket UtlF).

3.10.4 Passkrav och utfärdande av främlingspass i vissa fall

En utlänning som reser in i eller vistas i Sverige ska som huvudregel ha ett pass (2 kap. 1 § UtlL). För att bevilja en utlänning ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på vissa grunder krävs som huvudregel också att utlännningen har ett pass.⁹⁴

I utlänningsförordningen anges vissa undantag från huvudregeln i 2 kap. 1 § UtlL (2 kap. 1–2 §§ UtlF). Undantag gäller bland annat för en utlänning som kan beviljas eller har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b eller 18 § UtlL, om han eller hon inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att inom rimlig tid skaffa en sådan handling (2 kap. 1 § första stycket UtlF).

Sedan den 1 mars 2024 gäller också enligt 2 kap. 1 b § UtlF att en utlänning som kan beviljas eller har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § UtlL i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen inte behöver ha pass vid vistelse i Sverige, om han eller hon inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att inom rimlig tid skaffa en sådan handling.

Om en utlänning inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att skaffa en sådan handling får Migrationsverket i vissa fall utfärda ett främlingspass för honom eller henne (2 kap. 1 a § UtlL). Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om främlingspass har tidigare kunnat överklagas endast om frågan har behandlats i samband med ett beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd. Den 1 mars 2024 infördes dock en möjlighet att överklaga ett sådant beslut oberoende av om frågan prövats i samband med en fråga om uppehållstillstånd. Samtidigt infördes en möjlighet att besluta om återkallelse av främlingspass av säkerhetsskäl (2 kap. 1 d § UtlL).⁹⁵ Även ett sådant beslut får överklagas till en migrationsdomstol. Regleringen om överklagande av beslut avseende främlingspass finns i 14 kap. 6 a § UtlL.

⁹⁴ Se till exempel MIG 2007:30 och MIG 2007:54. Se dock även till exempel MIG 2011:11 och MIG 2012:5.

⁹⁵ Prop. 2023/24:36 s. 28 f.

3.10.5 Inhibition enligt utlänningslagen

I 12 kap. UtlL finns ett flertal bestämmelser om avbrytande av verkställighet (inhibition) eller hinder mot verkställighet, se bland annat 12 kap. 9, 10–12 b, 16 a, 18–19 a och 20 §§ UtlL. I vissa av dessa bestämmelser anges att ett avlägsnandebeslut inte får verkställas i en viss situation, så kallade automatiska hinder mot verkställighet. Enligt andra bestämmelser inhiberas verkställigheten först när behörig myndighet beslutar om det.

Värt att särskilt notera är att Migrationsverket får fatta beslut om inhibition i ett ärende enligt 12 kap. 16 b § UtlL, det vill säga i ett ärende om uppehållstillstånd för en utlänning som utvisats på grund av brott (12 kap. 20 § UtlL) och i ett ärende om upphävande av ett beslut om utvisning som meddelats av allmän domstol (12 kap. 16 a § första stycket UtlL).

I 12 kap. 12 § UtlL anges att om ett internationellt organ, som har behörighet att pröva klagomål från enskilda, riktar en begäran till Sverige om att verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning ska avbrytas, ska inhibition meddelas om inte synnerliga skäl talar mot det.

I utlänningslagen finns också en generell möjlighet för Migrationsverket att besluta om inhibition, om det finns särskilda skäl (12 kap. 13 § UtlL). Paragrafen ger Migrationsverket en yttersta möjlighet att hindra en verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning.

3.10.6 Offentligt biträde enligt utlänningslagen

Enligt 18 kap. 1 § UtlL ska i vissa mål och ärenden ett offentligt biträde förordnas för en utlänning, om det inte måste antas att behov av ett sådant biträde saknas. Det gäller bland annat i mål och ärenden om avvisning eller utvisning som handläggs av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen (18 kap. 1 § första stycket 1 och 2 UtlL). Det gäller också i mål och ärenden om verkställighet av ett sådant beslut, om beslut om inhibition meddelats av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen eller om ny prövning beviljats (18 kap. 1 § första stycket 3 UtlL). Under vissa förutsättningar ska också ett offentligt biträde förordnas för en utlänning som hålls i förvar (18 kap. 1 § första styc-

ket 4 UtlL). I utlänningslagen finns vidare vissa särskilda bestämmelser om förordnande av offentligt biträde för barn som saknar vårdnadshavare här i landet (18 kap. 1 § andra och tredje styckena UtlL samt 18 kap. 1 a § andra stycket UtlL).

3.10.7 Muntlig handläggning, skriftliga beslut och motivering av beslut enligt utlänningslagen

I 13 kap. UtlL finns bestämmelser om handläggningen av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna. I kapitlet finns bestämmelser om bland annat muntlig handläggning, skriftliga beslut och motivering av beslut.

Migrationsverket får som huvudregel inte utan muntlig handläggning avgöra ett ärende där en utlänning ansökt om asyl (13 kap. 1 § UtlL). Vid den muntliga handläggningen ska de omständigheter som behöver klargöras nog utredas och utlänningen ska få tillfälle att redogöra för sin ståndpunkt och att uttala sig om de omständigheter som återopas i ärendet (13 kap. 3 § UtlL).

Den övervägande delen av de beslut som fattas enligt utlänningslagen måste vara skriftliga och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet. Det gäller bland annat beslut i fråga om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, statusförklaring, avvisning, utvisning, återreseförbud och förvar (13 kap. 10 § första stycket UtlL).

3.10.8 Underrättelseskyldigheter enligt utlänningsförordningen

I 7 kap. UtlF finns bestämmelser om underrättelseskyldighet. I kapitlet finns underrättelseskyldigheter för bland annat Migrationsverket, migrationsdomstolarna, Migrationsöverdomstolen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och allmän domstol.

I kapitlet finns vissa underrättelseskyldigheter hänförliga till beslut. Ett beslut om avvisning eller utvisning som har meddelats av en migrationsdomstol eller av Migrationsöverdomstolen ska till exempel så snart som möjligt skickas till Migrationsverket för verkställighet. När en migrationsdomstols beslut har fått laga kraft ska domstolen också omedelbart underrätta Migrationsverket om detta (7 kap. 5 § första stycket UtlF).

En allmän domstol som har meddelat en dom eller ett beslut om utvisning ska inom en vecka skicka en kopia av domen eller beslutet till Migrationsverket. Också Polismyndigheten ska utan dröjsmål underrättas om ett sådant beslut. När tiden för överklagande av domen eller beslutet har gått ut ska domstolen omedelbart underrätta dessa myndigheter om domen eller beslutet överklagats eller inte (7 kap. 11 § första stycket 1 samt andra och fjärde styckena UtIF).

Om Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen upphäver eller meddelar inhibition av ett beslut om avvisning eller utvisning ska den verkställande myndigheten omedelbart underrättas om åtgärden (7 kap. 5 § andra stycket UtIF).

Migrationsverket ska också omedelbart underrätta den verkställande myndigheten, det vill säga Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, om Migrationsverket beslutar om inhibition av en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott eller upphäver ett sådant inhibitionsbeslut (7 kap. 8 § första stycket 1 och 7 kap. 8 a § UtIF). Samma skyldighet gäller för en migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen, om någon av dessa domstolar beslutar om inhibition av en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott eller upphäver ett sådant beslut om inhibition (7 kap. 8 § tredje stycket och 7 kap. 8 a § UtIF).

3.11 Utvisning och hinder mot verkställighet enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar

Som framgått ovan omfattar uppdraget inte utlänningar som omfattas av lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. I denna lag finns redan en möjlighet att vid verkställighetshinder besluta om inhibition i stället för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Inhibition är också huvudalternativet enligt denna lag när det finns ett verkställighetshinder. Det finns därför anledning att här redogöra för innehållet i valda delar av denna lag.

Lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar ersatte den 1 juli 2022 den tidigare lagen om särskild utlänningskontroll. Den nya lagen tar huvudsakligen sikte på rikets säkerhet och terroristbrott

och omfattar de så kallade kvalificerade säkerhetsärendena.⁹⁶ I förarbetena har regeringen gjort bedömningen att lagen inte behöver anpassas till de närmare krav som ställs i EU:s sekundärrätt såsom EU-direktiv, eftersom lagen syftar till att skydda Sveriges säkerhet mot utlännningar som kan skada den.⁹⁷

Mål och ärenden enligt lagen ska handläggas skyndsamt (1 kap. 7 § LSU). I lagens första kapitel finns en uttrycklig proportionalitetsbestämmelse enligt vilken en åtgärd enligt lagen får vidtas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för utlännningen eller för något annat motstående intresse (1 kap. 8 § LSU).

Migrationsverket får enligt lagen fatta beslut om utvisning, bland annat om det med hänsyn till vad som är känt om utlänningsens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan antas att han eller hon kan komma att begå eller på annat sätt medverka till ett brott enligt terroristbrottslagen. Ett beslut om utvisning får också fattas om utlännningen kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet (2 kap. 1 § LSU).

En ansökan om utvisning enligt lagen ska göras av Säkerhetspolisen. Ansökan ska ges in till Migrationsverket (2 kap. 2 § första stycket LSU). Om Polismyndigheten eller Migrationsverket har anledning att anta att förutsättningarna för ett beslut om utvisning är uppfyllda ska myndigheterna skyndsamt anmäla det till Säkerhetspolisen (2 kap. 3 § LSU).

När en utlänning utvisas enligt lagen får den beslutande myndigheten samtidigt återkalla en statusförklaring. Ett uppehållstillstånd som en utlänning tidigare har beviljats upphör att gälla när han eller hon utvisas enligt lagen (2 kap. 6 § första stycket och 2 kap. 7 § LSU).

Om det har beslutats att en utlänning ska utvisas enligt lagen men det finns hinder mot verkställigheten enligt 12 kap. 1–3 a §§ UtlL ska den beslutande myndigheten förordna att beslutet tills vidare inte får verkställas (inhibition). Ett sådant inhibitionsbeslut ska fat-

⁹⁶ Regeringen har den 23 maj 2024 tillsatt en utredning om stärkt skydd mot utlännningar som utgör kvalificerade säkerhetshot eller som har koppling till kriminella nätverk. I utredningens direktiv anges bland annat att utredaren ska se över om tillämpningsområdet för lagen om särskild kontroll av vissa utlännningar bör utvidgas och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå en sådan utvidgning med utgångspunkten att regelverket ska kunna tillämpas i fler situationer än i dag när det finns ett sådant behov med hänsyn till Sveriges säkerhet. Uppdraget ska redovisas senast den 21 november 2025 (dir. 2024:49).

⁹⁷ Prop. 2021/22:131 *Nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden* s. 112 f.

tas även om beslutet om utvisning av någon annan särskild anledning inte bör verkställas. Om det finns särskilda skäl får den beslutande myndigheten i stället för att besluta om inhibition bevilja utlänningsen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd ska gälla i högst ett år (2 kap. 13 och 14 §§ LSU).

I förarbetena anges att möjligheten att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska tillämpas restriktivt och att särskilda skäl till exempel kan vara att utlänningsen är allvarligt sjuk och har en begränsad tid kvar att leva. Särskilda skäl kan också vara att det på grund av andra humanitära skäl framstår som lämpligare att utlänningsen beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. En proportionalitetsbedömning ska göras och om fråga är om ett barn ska beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.⁹⁸

Om ett beslut om inhibition har meddelats, ska utvisningsbeslutet och inhibitionsbeslutet prövas på nytt när det finns skäl för det. Så länge beslutet om utvisning fortfarande gäller, men inte har kunnat verkställas, ska Säkerhetspolisen till den beslutande myndigheten anmäla om det finns ett behov eller inte av att på nytt pröva utvisningsbeslutet. En sådan anmälan ska göras före utgången av oktober månad varje år, med början året efter det år då beslutet meddelades (2 kap. 15 § LSU).

Migrationsverkets beslut enligt lagen i fråga om bland annat utvisning, uppehållstillstånd, statusförklaring, inhibition och tidsbegränsat uppehållstillstånd får överklagas till regeringen (7 kap. 1 och 2 §§ LSU). Om regeringen överväger att enligt 2 kap. 15 § LSU upphäva ett beslut om inhibition ska ett yttrande från Migrationsöverdomstolen hämtas in innan så sker. Om Migrationsöverdomstolen anser att det finns hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 1–3 a §§ UtL får regeringen inte avvika från den bedömningen (2 kap. 16 § UtL).

Om en utlänningsen har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 2 kap. 14 § LSU ska Migrationsverket, när tillståndet löper ut, pröva om det fortfarande finns ett hinder enligt 12 kap. 1–3 a §§ UtL mot att verkställa beslutet eller om det finns någon annan särskild anledning som gör att beslutet inte bör verkställas. Om så är fallet ska Migrationsverket besluta om inhibition eller, om det finns särskilda skäl, bevilja utlänningsen ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 2 kap. 14 § LSU (2 kap. 17 § LSU).

⁹⁸ Prop. 2021/22:131 s. 62 f.

Sedan den 1 mars 2024 gäller enligt 2 kap. 1 b § UtlF att en utlänning som kan beviljas eller har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 2 kap. 14 § LSU inte behöver ha pass vid vistelse i Sverige, om han eller hon inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att inom rimlig tid skaffa en sådan handling.

Ett beslut om utvisning enligt lagen ska som huvudregel verkställas av Säkerhetspolisen (2 kap. 11 § LSU).

3.12 Tvångs- och kontrollåtgärder

3.12.1 Europakonventionen

Europakonventionen ger ett grundläggande skydd för bland annat rätten till frihet (artikel 5) och rätten till skydd för privat- och familjeliv (artikel 8). Dessa rättigheter gäller var och en som befinner sig under en konventionsstats jurisdiktion och således också utlänningar som fått ett beslut om avvisning eller utvisning.

Artikel 5

Enligt artikel 5 får ingen berövas friheten utom i de fall som anges i artikeln. Ett frihetsberövande enligt artikeln måste ha stöd i lag och vara förenat med vissa rättssäkerhetsgarantier. Artikel 5 omfattar i princip alla typer av frihetsberövanden. Artikeln omfattar samtidigt inte andra inskränkningar i rörelsefriheten än just frihetsberövanden. Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, Europadomstolen, har i flera mål prövat frågan om en viss åtgärd utgör ett frihetsberövande i den mening som avses i artikel 5. Domstolen har därvid uttalat att den frågan ska avgöras utifrån en helhetsbedömning av den konkreta situationen där hänsyn ska tas till flera olika faktorer, såsom åtgärdens typ, varaktighet, verkningar och sättet som åtgärden genomförs på. Europadomstolen har även uttalat att skillnaden mellan ett frihetsberövande i den mening som avses i artikel 5 och andra inskränkningar i rörelsefriheten snarare är att bedö-

ma som en gradskillnad än en artskillnad.⁹⁹ Det innebär att skillnaden inte alltid är tydlig.

Artikel 2 i det fjärde tilläggsprotokollet

Åtgärder som inskränker en persons rörelsefrihet men som inte bedöms utgöra ett frihetsberövande enligt artikel 5 kan i stället omfattas av artikel 2 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. I den artikeln anges att var och en som lagligen befinner sig inom en stats territorium har rätt att fritt röra sig där och att fritt välja sin bosättningsort (artikel 2.1). Eftersom det i artikeln uttryckligen anges att rättigheterna endast gäller vid laglig vistelse, omfattas en utlänning som vistas olagligt på en stats territorium inte av dessa rättigheter. Om en utlännings vistelse är laglig eller inte avgörs i princip av nationella bestämmelser.¹⁰⁰

För att en inskränkning av rätten att fritt röra sig och att fritt välja sin bosättningsort ska få ske måste den vara föreskriven i lag. Den måste också vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose något av de i artikeln uppräknade intressena. Dessa intressen är statens säkerhet, den allmänna säkerheten, upprätthållande av allmän ordning, förhindrande av brott och skydd av hälsa, moral eller annans fri- och rättigheter (artikel 2.3). De rättigheter som anges i artikel 2.1 får, inom vissa bestämda områden, också bli föremål för inskränkningar som är angivna i lag och som är försvarliga av hänsyn till det allmännas intresse i ett demokratiskt samhälle (artikel 2.4).

Artikel 8

I artikel 8.1 i Europakonventionen anges att var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En inskränkning i dessa rättigheter får ske endast med stöd av lag och endast om den är nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose något av de uppräknade intressena. Dessa intressen är sta-

⁹⁹ Se till exempel *Guzzardi mot Italien* (nr 7367/76, dom den 6 november 1980) och *Amuur mot Frankrike* (nr 19776/92, dom den 25 juni 1996). Se även *Aygün mot Sverige* (nr 14102/88, dom den 9 oktober 1989) där domstolen fann att en så kallad kommunarrest i form av ett förbud att lämna Stockholms kommun inte var ett frihetsberövande i den mening som avses i artikel 5.

¹⁰⁰ Se bland annat Europadomstolens dom i målet *Omwenyeke mot Tyskland* (nr 44294/04, dom den 20 november 2007).

tens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd, förebyggande av oordning eller brott och skydd för hälsa, moral eller andra personers fri- och rättigheter (artikel 8.2). Bland annat husrannsakan och liknande åtgärder omfattas typiskt sett av skyddet i artikel 8 i konventionen.

Europadomstolen har i flera avgöranden prövat om rätten till privat- och familjeliv har blivit kränkt. Det gäller bland annat i fråga om utlänningar som efter att ha ansökt om asyl och fått avslag på sina asylansökningar varit kvar i landet, eftersom de inte kunnat verkställas. I målen Mengesha Kimfe mot Schweiz och Agraw mot Schweiz fann domstolen att artikel 8 hade kränkts.¹⁰¹ Målen rörde två etiopiska kvinnor vars asylansökningar hade avslagits. De hade dock inte kunnat verkställas till Etiopien, eftersom de etiopiska myndigheternas vägrade att ta emot dem. Kvinnorna hade gift sig i Schweiz med män, vars asylansökningar också avslagits. Kvinnorna förvägrades rätten att flytta inom landet för att bo med männen, vilka hänvisats att bo i en annan del av landet. Det fick till följd att kvinnorna tvingades leva åtskilda från sina män i flera år. I domarna konstaterar Europadomstolen att man har förståelse för att de schweiziska myndigheterna har varit ovilliga att ändra vistelseort för utlänningar som ska utvisas från Schweiz men att konsekvenserna i dessa fall blivit att kvinnorna under cirka fem år har förhindrats att etablera ett familjeliv tillsammans med sina män och att det strider mot artikel 8 i Europakonventionen.

Artikel 13

Av artikel 13 i Europakonventionen framgår att var och en som fått sina fri- och rättigheter enligt konventionen kränkta ska ha rätt till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet.

3.12.2 Rättighetsstadgan

Artiklarna 5 och 8 i Europakonventionen motsvaras av artiklarna 6 och 7 i rättighetsstadgan.¹⁰² I artikel 6 i stadgan anges att var och en ska ha rätt till frihet och personlig säkerhet. I artikel 7 anges att var

¹⁰¹ Nr 24404/05 och 3295/06, domar den 29 juli 2010.

¹⁰² Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna (2007/C 303/02).

och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer.

Enligt artikel 52.3 i rättighetsstadgan ska de rättigheter i stadgan som motsvarar sådana rättigheter som garanteras av Europakonventionen ha samma innebörd och räckvidd enligt stadgan som i konventionen. Unionsrätten får dock tillförsäkra ett mer långtgående skydd.

Av artikel 52.1 i rättighetsstadgan framgår att varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan ska vara föreskrivna i lag. En sådan begränsning måste också vara förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får göras endast om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. Vid bedömningen ska proportionalitetsprincipen beaktas.

3.12.3 Återvändandedirektivet

Om verkställigheten av ett avlägsnande skjutits upp får berörd tredjelandsmedborgare, enligt återvändandedirektivet, åläggas vissa skyldigheter, bland annat en skyldighet att regelbundet anmäla sig hos myndigheterna, att stanna på en viss plats och att lämna in handlingar (artikel 9.3).

Enligt återvändandedirektivet bör användningen av tvångsmedel för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium följa proportionalitetsprincipen och effektivitetsprincipen i fråga om använda medel och eftersträfvade mål (skäl 13).

Om medlemsstaterna, som en sista utväg, använder tvångsmedel vid avlägsnandet av en tredjelandsmedborgare som motsätter sig avlägsnande, ska dessa åtgärder vara proportionerliga och inte innebära mer tvång än skäligt. Åtgärderna ska genomföras enligt nationell lagstiftning i överensstämmelse med grundläggande rättigheter. De ska också genomföras med vederbörlig respekt för den berörda tredjelandsmedborgarens värdighet och fysiska integritet (artikel 8.4).

3.12.4 Regeringsformen och principer för användandet av tvångs- och kontrollåtgärder

För all tvångsmedelsanvändning gäller principerna om legalitet, ändamål, behov och proportionalitet. *Legalitetsprincipen* innebär att en myndighet inte utan stöd i lag eller annan författning får ingripa i en enskilds rättssfär. *Ändamålsprincipen* innebär att ett tvångsmedel endast får användas för de i lagstiftningen angivna ändamålen. *Behovsprincipen* innebär att en myndighet bara får använda ett tvångsmedel när det finns ett påtagligt behov och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig för att tillgodose behovet. Principen innebär också att ett tvångsmedel ska upphöra så snart syftet med tvångsmedlet har uppnåtts eller det av andra skäl inte längre finns behov av det. *Proportionalitetsprincipen* innebär att en tvångsåtgärd i varje enskilt fall, i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet, ska stå i rimlig proportion till det önskade målet. Ett tvångsmedel får bara användas om skälen som talar för åtgärden uppväger det intrång eller men som åtgärden innebär.

Av 2 kap. 6 § första stycket RF framgår att var och en är skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. Utrymmen som omfattas av detta skydd är hus, rum och slutna förvaringsställen som inte är tillgängliga för allmänheten.

Enligt 2 kap. 8 § RF är var och en gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden. Den som är svensk medborgare är också i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det. Det innebär att regeringsformen ger utlänningar ett skydd mot frihetsberövanden men inte mot begränsningar av rörelsefriheten i övrigt.

Av 2 kap. 20 § första stycket 2 RF framgår att bland annat skyddet mot husrannsakan och liknande intrång enligt 2 kap. 6 § första stycket RF får inskränkas under vissa förutsättningar.

Enligt 2 kap. 21 § RF får begränsningar enligt 2 kap. 20 § RF göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En sådan begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

De särskilda villkor som anges i 2 kap. 21 § RF för att skyddet ska kunna begränsas genom lag behöver inte vara uppfyllda om en begränsning endast tar sikte på utlänningar.

Av 2 kap. 25 § första stycket 3 och 4 RF framgår att för andra än svenska medborgare här i riket får särskilda begränsningar göras genom lag i fråga om bland annat skyddet mot husrannsakan och liknande intrång och skyddet mot frihetsberövanden.

För ett förslag till lag enligt 2 kap. 20 § RF gäller enligt 2 kap. 22 § RF vissa särskilda bestämmelser om förfarandet när ett sådant lagförslag ska behandlas.

Högsta domstolen har i två äldre rättsfall prövat frågan om förbud för en utlänning att lämna en viss kommun, som beslutats med stöd av de så kallade terroristbestämmelserna i 1980 års utlänningslag, kunde anses utgöra ett frihetsberövande enligt regeringsformen. Domstolen fann i båda målen att så inte var fallet. Förbuden bedömdes inte ha varat så länge och haft sådana verkningar att förhållandena kunde jämföras med ett frihetsberövande. I det ena målet var det fråga om ett förbud som avsåg Stockholms kommun. Förbudet hade varat under närmare tre år och var förenat med en anmälningsskyldighet tre gånger i veckan. I det andra målet var det fråga om ett förbud som gällt i närmare fem år. Förbudet avsåg Malmö kommun och hade kombinerats med en anmälningsskyldighet tre gånger i veckan.¹⁰³

3.12.5 Vissa tvångs- och kontrollåtgärder enligt utlänningslagen

Om en utlänning ansöker om uppehållstillstånd får Migrationsverket eller Polismyndigheten omhänderta utlänningens pass eller andra identitetshandlingar i väntan på att utlänningen får tillstånd att vistas här i landet eller lämnar landet (9 kap. 4 § UtlL). Vidare får, när ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas, den verkställande myndigheten omhänderta utlänningens pass eller andra identitetshandlingar till dess beslutet kan verkställas (9 kap. 5 § UtlL). Ett sådant beslut om omhändertagande får inte överklagas. Däremot får ett beslut om avslag på en begäran om att återfå ett pass eller annan identitetshandling överklagas till allmän förvaltningsdomstol enligt den allmänna bestämmelsen om överklagande i

¹⁰³ NJA 1989 s. 131 och NJA 1990 s. 636.

40 § FL. Det beror på att denna fråga prövas enligt arkivlagens bestämmelser och med stöd av i lagen meddelade förordningar och föreskrifter.¹⁰⁴

I utlänningslagen finns bestämmelser om tvångsmedel i form av förvar och uppsikt (10 kap. UtIL).¹⁰⁵ Uppsikt innebär att en utlänning är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten eller hos Migrationsverket. I ett sådant beslut får utlänningen också åläggas att lämna ifrån sig sitt pass eller annan legitimationshandling (10 kap. 8 § UtIL). Nuvarande bestämmelser om uppsikt ger dock inte utrymme för att besluta om andra särskilda villkor för utlänningen än att lämna ifrån sig sitt pass eller annan legitimationshandling. Enligt tidigare lagstiftning var det exempelvis möjligt att förena ett beslut om uppsikt med en skyldighet för utlänningen att uppehålla sig på en viss ort eller i en viss kommun.¹⁰⁶

I 1 kap. 8 § UtIL anges att utlänningslagen ska tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Det innebär bland annat att om ett beslut om uppsikt bedöms tillräckligt ska det väljas i stället för ett beslut om förvar.¹⁰⁷

En utlänning som har fyllt 18 år får tas i förvar bland annat om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning och det finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten (10 kap. 1 § andra stycket 3 och tredje stycket UtIL). Vid bedömningen av om det finns

¹⁰⁴ MIG 2020:25.

¹⁰⁵ Regeringen har den 10 augusti 2023 tillsatt en utredning som ska göra en översyn av regelverket om förvar och uppsikt i syfte att åstadkomma en modern och ändamålsenlig reglering. I utredningens direktiv anges att utredaren bland annat ska ta ställning till hur grunderna för att ta utlänningar i förvar bör ändras och om regleringen om tiden i förvar bör ändras. Vidare anges i direktiven att utredaren ska ta ställning till om det finns åtgärder som kan vidtas för att uppsikt ska utgöra ett så ändamålsenligt alternativ till förvar som möjligt. Utredaren ska också undersöka om elektronisk övervakning skulle kunna utgöra ett ändamålsenligt komplement till förvar och, om så är fallet, ta ställning till hur en sådan ordning skulle kunna utformas (dir. 2023:119). Utredningen, som lämnat ett delbetänkande *Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar* (SOU 2024:5), ska slutredovisa uppdraget senast den 17 februari 2025.

¹⁰⁶ Prop. 1988/89:86 med förslag till utlänningslag m.m. s. 95, prop. 1979/80:96 med förslag till ny utlänningslag m.m. s. 102 och prop. 1975/76:18 om ändring i utlänningslagen (1954:193) s. 69.

¹⁰⁷ För all tvångsmedelsanvändning enligt utlänningslagen gäller den proportionalitetsbestämelse som finns i 5 § tredje stycket FL och enligt vilken en åtgärd får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden vidtas mot. I delbetänkandet SOU 2024:5 *Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar* föreslås att proportionalitetsprincipen ska förstärkas, förtydligas och kompletteras i utlänningslagen. Det föreslås ske genom ett nytt andra stycke i 1 kap. 8 § UtIL om att en ingripande åtgärd får användas endast om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden och att en mindre ingripande åtgärd ska användas om den är tillräcklig.

risk för att utlänningen avviker får hänsyn tas endast till de i 1 kap. 15 § UtL uppräknade omständigheterna. De omständigheter som där räknas upp är att utlänningen tidigare hållit sig undan eller har uppgett att han eller hon inte har för avsikt att lämna landet efter ett beslut om avvisning eller utvisning. Andra omständigheter som anges där är att utlänningen har uppträtt under någon identitet som varit felaktig eller inte har medverkat till att klarlägga sin identitet och därigenom försvårat prövningen av sin ansökan om uppehållstillstånd. Ytterligare andra omständigheter som får beaktas är om utlänningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller undanhållit väsentlig information. Vidare får beaktas om utlänningen tidigare har överträtt ett meddelat återreseförbud, har dömts för ett brott som kan leda till fängelse eller har utvisats av allmän domstol på grund av brott.

Även barn får under vissa förutsättningar tas i förvar då det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning. För att ett sådant beslut ska få fattas krävs att det vid ett tidigare försök att verkställa beslutet inte visat sig tillräckligt att ställa barnet under uppsikt (10 kap. 2 § andra stycket UtL). Ett barn får inte skiljas från båda sina vårdnadshavare genom att barnet eller vårdnadshavaren tas i förvar. Ett barn som inte har någon vårdnadshavare i Sverige får tas i förvar endast om det finns synnerliga skäl (10 kap. 3 § UtL). För barn gäller också att ett förvarstagande endast får gälla under mycket begränsad tid. Ett barn får inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare 72 timmar (10 kap. 5 § UtL).

En utlänning som har fyllt 18 år får inte hållas i förvar för verkställighet längre tid än två månader, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Även om det finns sådana synnerliga skäl får utlänningen inte hållas i förvar längre tid än tre månader eller, om det är sannolikt att verkställigheten kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar, längre tid än tolv månader. Tidsgränserna om tre och tolv månader gäller inte för en utlänning som utvisats på grund av brott (10 kap. 4 § andra stycket UtL). För alla förvarstagen gäller dock att en utlänning endast får hållas i förvar om det bedöms som en proportionerlig åtgärd. Det måste också finnas realistiska möjligheter för en verkställighet. Det får således inte vara ut-

siktslöst med en verkställighet av avlägsnandebeslutet inom överskådlig tid.¹⁰⁸

Beslut om förvar och uppsikt ska prövas på nytt inom viss tid. Ett beslut om verkställighetsförvar ska prövas på nytt inom två månader från den dag då det började verkställas (10 kap. 9 § första stycket UtL). Ett beslut om uppsikt ska prövas på nytt inom sex månader från beslutet (10 kap. 9 § andra stycket UtL). Om det vid en ny prövning av ett beslut om förvar eller uppsikt fattas beslut om att hålla utlänningen kvar i förvar eller under uppsikt ska ny prövning av beslutet fortlöpande ske inom samma tider (10 kap. 9 § tredje stycket UtL).

Ett beslut om förvar eller uppsikt ska omedelbart upphävas om det inte längre finns skäl för beslutet (10 kap. 9 § fjärde stycket UtL). Om ett sådant beslut inte prövas på nytt inom föreskriven tid upphör beslutet också automatiskt att gälla (10 kap. 10 § UtL).

Varje ny prövning av ett beslut om förvar ska föregås av en muntlig förhandling. Om det inte med hänsyn till utredningens art eller andra omständigheter framstår som uppenbart att en muntlig förhandling saknar betydelse gäller det även vid en ny prövning av ett beslut om uppsikt (10 kap. 11 § första stycket UtL).

Beslut om förvar eller uppsikt fattas av den myndighet eller domstol som handlägger ärendet (10 kap. 12 § första stycket UtL). Vilken myndighet eller domstol som är så kallad handläggande myndighet framgår av 10 kap. 13, 14 och 16 §§ UtL. I 10 kap. 17 § UtL finns en reglering som ger Polismyndigheten, och i vissa fall en polisman, rätt att under vissa särskilda omständigheter fatta beslut om att ta en utlänning i förvar eller ställa honom eller henne under uppsikt. Om en utlänning som har tagits i förvar eller står under uppsikt avvisas eller utvisas ska den myndighet eller domstol som fattar beslutet också pröva om utlänningen fortfarande ska hållas i förvar eller stå under uppsikt (10 kap. 12 § andra stycket UtL).

¹⁰⁸ Se till exempel MIG 2022:8 där Migrationsöverdomstolen uttalade att det krävs att det pågår ett löpande, relevant och aktivt verkställighetsarbete utan längre avbrott och att det finns utsikter för att utvisningen kan verkställas inom överskådlig tid när den förvarstagne är dömd till utvisning på grund av brott och är tagen i förvar sedan tre år och nio månader. Om åtgärden är proportionerlig finns det i en sådan situation synnerliga skäl för fortsatt förvar. I MIG 2014:15 bedömde Migrationsöverdomstolen att synnerliga skäl för fortsatt förvar inte förelåg när det bedömdes vara ytterst oklart om och i så fall när en verkställighet skulle kunna ske beträffande en person som var dömd till utvisning på grund av brott och som varit tagen i förvar i fem år och åtta månader. Ett fortsatt förvarstagande har då inte ansetts stå i rimlig proportion till behovet av att underlätta verkställigheten. I stället har uppsikt bedömts vara en tillräcklig åtgärd. Se även RÅ 1994:98.

Migrationsverket ansvarar för att ett beslut om förvar verkställs (10 kap. 18 § UtlL). På begäran av den myndighet eller domstol som har fattat ett beslut om förvar ska Polismyndigheten lämna den hjälp som behövs för att beslutet ska kunna verkställas (10 kap. 19 § UtlL). Den myndighet eller domstol som begär hjälp får i ett sådant fall, utan hinder av sekretess, lämna den verkställande myndigheten de uppgifter om utlänningen som behövs för planeringen och genomförandet av beslutet (10 kap. 19 c § UtlL).

Migrationsverket får under vissa förutsättningar besluta att en utlänning som har fyllt 18 år och som hålls i förvar ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest (10 kap. 20 § UtlL).

Beslut av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Migrationsverket om förvar eller uppsikt får överklagas till en migrationsdomstol. Beslutet får överklagas särskilt och utan begränsning till viss tid (14 kap. 9 § UtlL). En migrationsdomstols beslut i ett sådant mål får överklagas till Migrationsöverdomstolen med krav på prövningstillstånd. Migrationsöverdomstolens beslut får inte överklagas (16 kap. 9 § första och tredje styckena och 11 § första stycket UtlL).

En migrationsdomstols beslut om förvar i annat fall än efter överklagande i förvarsfrågan får överklagas särskilt till Migrationsöverdomstolen utan begränsning till viss tid och utan krav på prövningstillstånd. Migrationsöverdomstolens beslut får inte överklagas (16 kap. 9 § andra och tredje styckena, 10 § och 11 § andra stycket UtlL).

3.12.6 Vissa tvångs- och kontrollåtgärder enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar

Som framgått tidigare innefattar uppdraget inte de utlänningar som omfattas av lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. I den lagen finns emellertid en möjlighet för beslutande myndigheter att meddela beslut om anmälningsskyldighet och förbud att lämna ett vistelseområde. Eftersom dessa frågor omfattas av uppdraget, redogörs här för vissa av de tvångsmedel som finns i den lagen.

Vissa tvångsmedel i 3–5 kap. LSU

I lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar finns, som i utlänningslagen, bestämmelser om förvar och uppsikt (3 och 4 kap. LSU). I lagen finns utöver det bestämmelser om omhändertagande av en utlännings pass eller andra identitetshandlingar (5 kap. 26 § LSU). Vidare innehåller lagen särskilda bestämmelser om anmälningsskyldighet och förbud att lämna ett vistelseområde (5 kap. LSU).

Uppsikt

Enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar kan ett beslut om uppsikt innebära att en utlänning förbjuds att lämna ett visst område (vistelseområdet), att en utlänning är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten (anmälningsskyldighet) eller att utlänningen är skyldig att lämna ifrån sig sitt pass eller annan identitetshandling (4 kap. 2 och 6 §§ LSU). Ett beslut om uppsikt enligt lagen kan således innebära delvis andra begränsningar än ett beslut om uppsikt enligt utlänningslagen.

I förarbetena anges att ett förbud att lämna ett vistelseområde inom ramen för uppsikt bör kunna utformas så att utlänningen förbjuds att lämna ett område som består av en eller flera kommuner eller ett län. Enligt förarbetena kan det vara rimligt till exempel om utlänningen bor i en kommun och arbetar eller går på en utbildning i en annan kommun. Det kan också vara lämpligt att det tillåtna vistelseområdet omfattar även en annan kommun än den som utlänningen bor i om han eller hon har gemensam vårdnad om ett minderårigt barn tillsammans med den andra föräldern som finns på en annan ort. Detsamma bör gälla om utlänningen har ett barn som inte bor tillsammans med honom eller henne men som har rätt till umgänge med utlänningen. Ytterst är det proportionalitetsprincipen som avgör vistelseområdet.¹⁰⁹ Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl för det får Säkerhetspolisen besluta om undantag från och tillfälliga lättnader i ett beslut om uppsikt (4 kap. 9 § LSU). Så kan vara fallet till exempel om utlänningen tillfälligt vill lämna vistelseområdet för att besöka en sjuk släkting eller gå på en nära anhörigs begravning.¹¹⁰

¹⁰⁹ Prop. 2021/22:131 s. 133 och 135.

¹¹⁰ Prop. 2021/22:131 s. 139.

Eftersom ett beslut om uppsikt enligt lagen om särskild kontroll av vissa utläningar kan innehålla fler begränsningar än ett beslut om uppsikt enligt utlänningslagen, finns i lagen en i förhållande till utlänningslagen utökad skyldighet att ha muntlig handläggning (4 kap. 12 och 13 §§ LSU).

Överträdelse av särskilda villkor som meddelats i ett beslut om uppsikt enligt lagen är inte straffbara.

Anmälningsskyldighet och förbud att lämna ett vistelseområde

Förutsättningar för beslut och beslutsinnehåll

I 5 kap. 2 § LSU anges att en utläning får åläggas anmälningsskyldighet och samtidigt förbjudas att lämna ett vistelseområde. Ett sådant tvångsmedel får användas om ett beslut om utvisning enligt lagen tills vidare inte kan verkställas på grund av ett beslut om inhibition eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Ett sådant tvångsmedel får också användas om ett beslut om avvisning eller utvisning enligt 8 eller 8 a kap. UtlL inte kan verkställas och utläningen skulle kunna utvisas enligt 2 kap. 1 § LSU (5 kap. 1 § LSU). Det innebär att det i vissa fall kan bli aktuellt att tillämpa tvångsmedel enligt lagen även i vissa fall då en utläning redan har avvisats eller utvisats enligt utlänningslagen men beslutet inte har kunnat verkställas.

Säkerhetspolisen får ansöka hos Migrationsverket om att en utläning ska åläggas anmälningsskyldighet enligt 5 kap. 2 § LSU eller en sådan skyldighet tillsammans med ett förbud att lämna vistelseområdet. Ett sådant beslut får meddelas om förutsättningarna i 5 kap. 1 § LSU är uppfyllda (5 kap. 8 § LSU). Även regeringen får under vissa förutsättningar besluta om anmälningsskyldighet enligt 5 kap. 2 § LSU eller en sådan skyldighet tillsammans med ett förbud att lämna vistelseområdet (5 kap. 9 § LSU).

I ett beslut om anmälningsskyldighet eller en sådan skyldighet tillsammans med ett förbud att lämna vistelseområdet ska det anges hur ofta utläningen ska anmäla sig hos Polismyndigheten, på vilken ort skyldigheten ska fullgöras och vilket vistelseområde som utläningen förbjuds att lämna. Anmälningsskyldigheten kan utformas så att den gäller allt ifrån enstaka dagar i veckan till varje dag. Det finns inte heller något som hindrar att skyldigheten i ett enskilt fall kan

avse ett krav på utlänningsen att anmäla sig både morgon och kväll.¹¹¹ Beslutande myndighet får uppdra åt Säkerhetspolisen att utforma de närmare villkoren för hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras. Det kan bli aktuellt om beslutsfattaren inte har ett tillräckligt underlag för att bedöma vilka närmare villkor som bör gälla för anmälningsskyldigheten. Det kan till exempel röra sig om att ange vilka veckodagar, vilken tid på dagen och på vilken adress utlänningsen ska anmäla sig.¹¹²

Om en anmälningsskyldighet ska förenas med ett förbud att lämna ett visst område ska det område som utlänningsen inte får lämna bestämmas med utgångspunkt i utlänningsens situation, men andra intressen, såsom säkerhetsaspekter ska också beaktas och kan vara avgörande vid bedömningen. En proportionalitetsbedömning behöver göras. Området kan till exempel bestå av en eller flera kommuner. Undantagsvis kan förbudet avse ett visst län. Området får inte vara så snävt avgränsat att utlänningsen inte har möjlighet att skaffa sig mat, kläder och andra livsnödvändiga artiklar eller har tillgång till sjukvård och tandvård. Hänsyn kan i vissa fall också behöva tas till utlänningsens möjlighet att träffa minderåriga barn som bor på annan ort och barnets bästa. Ett beslut får inte stå i strid med Europakonventionen eller barnkonventionen.¹¹³ Beslutet ska delges utlänningsen (5 kap. 13 § LSU).

Enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningsar finns förutsättningar för Säkerhetspolisen att i vissa fall meddela beslut om anmälningsskyldighet interimistiskt i avvaktan på den beslutande myndighetens ställningstagande (5 kap. 14 § LSU).

Giltighetstid för beslut

Av 5 kap. 12 § LSU följer att ett beslut enligt 5 kap. 8 eller 9 § LSU som huvudregel gäller längst i tre år från dagen för beslutet om utvisning eller avvisning.

Säkerhetspolisen kan hos Stockholms tingsrätt ansöka om fortsatt användning av bland annat de tvångsmedel som anges i 5 kap. 2 § LSU, det vill säga beslut om anmälningsskyldighet eller en sådan skyldighet tillsammans med ett förbud att lämna vistelseområdet.

¹¹¹ Prop. 2021/22:131 s. 144.

¹¹² Prop. 2021/22:131 s. 273.

¹¹³ Prop. 2021/22:131 s. 262, s. 273 och s. 144 f.

Ett beslut om fortsatt användning av dessa tvångsmedel får meddelas, om förutsättningarna i 5 kap. 1 § LSU är uppfyllda och det finns risk för att utlänningen begår eller på annat sätt medverkar till brott enligt terroristbrottslagen eller annat brott mot Sveriges säkerhet. Ett sådant beslut ska delges utlänningen (5 kap. 16 § första, andra och fjärde styckena LSU). Ett beslut om förlängning enligt 5 kap. 16 § LSU gäller för viss tid, dock längst i tre år. Om det finns skäl för det får rätten besluta om fortsatt användning av tvångsmedlen för tiden fram till dess att ärendet har avgjorts. Om ett tidigare meddelat beslut om användning av tvångsmedel gäller då ärendet avgörs får rätten bestämma att det nya beslutet ska börja tillämpas först när giltighetstiden för det tidigare beslutet har löpt ut (5 kap. 17 § LSU).

Undantag eller tillfälliga lättnader

Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl för det får Säkerhetspolisen medge undantag eller tillfälliga lättnader avseende ett beslut om anmälningsskyldighet eller en sådan skyldighet tillsammans med ett förbud att lämna vistelseområdet. Säkerhetspolisen får också besluta att anmälningsskyldigheten ska fullgöras på annan ort eller veckodag. Vidare får Säkerhetspolisen, om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl för det, upphäva ett beslut om fortsatt användning av tvångsmedel enligt 5 kap. 16 § LSU (5 kap. 19 § första och andra styckena LSU).

Efter ansökan av Säkerhetspolisen får den myndighet som har beslutat om anmälningsskyldighet eller en sådan skyldighet tillsammans med ett förbud att lämna vistelseområdet enligt 5 kap. 8 eller 9 § LSU upphäva beslutet eller göra andra ändringar i beslutet än de ändringar som Säkerhetspolisen får göra. Efter en sådan ansökan från Säkerhetspolisen får även Stockholms tingsrätt göra andra ändringar i ett beslut om fortsatt användning av tvångsmedel än de som Säkerhetspolisen får göra (5 kap. 19 § tredje och fjärde styckena LSU).

Upphörande av beslut

Ett beslut om anmälningsskyldighet eller en sådan skyldighet tillsammans med ett förbud att lämna ett vistelseområde upphör att gäl-

la om beslutet om utvisning eller avvisning har verkställts eller upphävts. Detsamma gäller för ett beslut om fortsatt användning av sådana tvångsmedel (5 kap. 24 § LSU).

Rättssäkerhetsgarantier

I mål och ärenden om användning av tvångsmedel enligt 5 kap. 8 eller 9 § LSU ska ett offentligt biträde förordnas, om det inte saknas behov av ett sådant biträde (6 kap. 6 § LSU).

Migrationsverkets beslut i fråga om användning av tvångsmedel enligt 5 kap. 8 § LSU får överklagas till regeringen (7 kap. 2 § LSU). Vid överklagande till regeringen är Migrationsverket och Säkerhetspolisen utlänningens motparter (7 kap. 13 § LSU).

Straffreglering

En utlänning som bryter mot en anmälningsskyldighet eller ett förbud att lämna ett vistelseområde som har beslutats enligt 5 kap. 8, 9 eller 16 § LSU döms till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter (8 kap. 3 § LSU).

4 Gällande rätt om bistånd

4.1 Kapitlets innehåll

I kapitlet beskrivs gällande rätt om bistånd i bred bemärkelse som kan komma i fråga för de utlänningar som omfattas av promemoriars förslag. Begreppet bistånd används för såväl ekonomiskt bistånd som icke ekonomiskt bistånd och olika typer av insatser och stöd som kan vara aktuella för dessa utlänningar. Kapitlet utgör underlag för de överväganden och förslag som lämnas i kapitel 9.

Kapitlet inleds med några internationella utgångspunkter som måste beaktas vid överväganden om nya bestämmelser. Fokus läggs sedan på områdena bistånd och logi, socialförsäkringsförmåner, stöd och service till vissa funktionshindrade, hälso- och sjukvård, tandvård, utbildning och etableringsinsatser. För varje område redovisas kort vad som gäller för en bosatt person, vad som gäller för en asylsökande och, i förekommande fall, vad som gäller för en utlänning som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd. Därefter tas vissa relevanta bestämmelser om statliga ersättningar upp.

4.2 Internationell rätt och EU-rätt att beakta

4.2.1 Europakonventionen

Europakonventionen gäller som lag i Sverige och lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid mot Sveriges åtaganden på grund av den.¹¹⁴ Konventionen stadgar i artikel 8 att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Offentlig myndighet får inte ingripa i denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvän-

¹¹⁴ Se lagen om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och 2 kap. 19 § RF.

digt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välstånd, till förebyggande av allmän ordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

4.2.2 Barnkonventionen

Barnkonventionen gäller som lag i Sverige och innehåller flera artiklar som behöver beaktas vid övervägande om nya regler.¹¹⁵ Som barn avses varje människa under 18 år. Följande artiklar är särskilt relevanta i det här sammanhanget. Konventionsstaterna ska tillförsäkra alla barn de rättigheter som anges i konventionen oavsett barnets eller dess föräldrars eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung. Konventionsstaterna ska också vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro (artikel 2). I artikel 3 anges bland annat att vid alla beslut som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Konventionsstaterna ska också respektera det ansvar och de skyldigheter som tillkommer föräldrar eller annan vårdnadshavare eller person som har juridiskt ansvar för barnet (artikel 5). Ett barn har rätt till liv, överlevnad och utveckling, vilket konventionsstaterna ska säkerställa till det yttersta av sin förmåga (artikel 6). Ett barn ska inte skiljas från sina föräldrar utom när det är nödvändigt för barnets bästa (artikel 9). Inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens. Barnet har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden eller angrepp (artikel 16). Konventionsstaterna erkänner barns rätt till bästa möjliga hälsa och tillgång till hälso- och sjukvård och rehabilitering och ska säkerställa att sträva efter att inget barn berövas sådan hälso- och sjukvård (artikel 24). Barn har rätt till social trygghet inklusive socialförsäkring och konventionsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att tillfullo förverkliga denna rätt i enlighet med nationell lagstiftning (artikel 26). Barn har rätt till en skälig levnadsstandard, till exempel bostad, kläder och

¹¹⁵ Se lagen om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

mat (artikel 28). Barn har rätt till utbildning. Grundskoleutbildning ska göras obligatorisk och kostnadsfritt tillgänglig för alla. Konventionsstaterna ska uppmuntra utvecklingen av gymnasieutbildning och högre utbildning och göra de tillgängliga och åtkomliga för alla på grundval av förmåga (artikel 28).

4.2.3 Återvändandedirektivet och EU-domstolens praxis

Enligt återvändandedirektivet, som är tillämpligt bland annat när det finns ett avlägsnandebeslut som inte kan verkställas på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder, gäller att under tid då ett avlägsnande har skjutits upp har en tredjelandsmedborgare rätt till vissa garantier i avvaktan på verkställighet. Medlemsstaterna ska säkerställa att följande principer då beaktas så långt möjligt.

Utlänningen ska ges rätt till akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar, familjemedlemmar som befinner sig på territoriet ska hållas samlade, underåriga ska, beroende på vistelsens längd, ges tillträde till det grundläggande utbildningsväsendet och särskild hänsyn ska tas till utsatta grupper. Med utsatta grupper avses barn, funktionshindrade, äldre, gravida, ensamstående föräldrar och personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld.¹¹⁶

Enligt praxis från EU-domstolen är medlemsstaterna också skyldiga att under tiden som en verkställighet skjutits upp i största möjliga utsträckning tillgodose andra grundläggande behov för den enskilde för att säkerställa att akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar verkligen kan tillhandahållas under denna tid.¹¹⁷ En medlemsstat ska alltså tillgodose den berörda tredjelandsmedborgarens grundläggande behov för att han eller hon ska kunna åtnjuta innehållet i de garantier i avvaktan på återvändande som anges i artikel 14.1 b) i återvändandedirektivet. Det finns inte någon övergripande rättslig skyldighet enligt unionslagstiftningen att tillgodose de grundläggande behoven hos alla tredjelandsmedborgare i avvaktan på återvändande, men kommissionen uppmuntrar medlemsstaterna att göra det enligt nationell lagstiftning för att säkerställa humana och värdiga levnadsvillkor för återvändande.¹¹⁸

¹¹⁶ Artikel 14.

¹¹⁷ EU-domstolens dom i C-562/13, Abdida.

¹¹⁸ Se avsnitt 9 och 13 i EU-kommissionens handbok om återvändande.

När återvändandedirektivet infördes i svensk rätt konstaterades det att inga författningsändringar behövde göras i någon hälso- och sjukvårdslag och det uttalades att lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. gällde även för den som har fått ett avlägsnande-beslut och att barn hade rätt till full hälso- och sjukvård.

Kravet på att familjemedlemmar ska hållas samlade bedömdes också vara uppfyllt eftersom det inte fanns några bestämmelser om att återvändande utlänningar skulle bo på viss ort eller i viss kommun. Det fanns inte heller någon begränsning i rätten för familjemedlemmar att hålla samman. Även rätten till skolgång var reglerad på ett sätt som tillgodosåg kraven i direktivet.¹¹⁹

4.2.4 Rättigheter enligt skyddsgrundsdirektivet

Om en utlänning vägras flyktingstatus enligt 4 kap. 3 § andra stycket UtlL eller om utlänningens flyktingstatus återkallas enligt 4 kap. 5 b § andra stycket UtlL ska utlänningen ges vissa rättigheter som anges i eller som liknar dem som anges i Genèvekonventionen. Det framgår av artikel 14.6 i skyddsgrundsdirektivet.

EU-domstolen har uttalat att medlemsstaterna, när de tillämpar någon av skyddsgrundsdirektivets möjligheter att bland annat vägra att bevilja en flyktingstatus, ska tilldela en flykting som befinner sig på medlemsstatens territorium i vart fall de rättigheter som föreskrivs i Genèvekonvention och till vilka det uttryckligen hänvisas i artikel 14.6 i skyddsgrundsdirektivet.¹²⁰ Utlänningen ska också ges de rättigheter som föreskrivs i Genèvekonvention och som inte kräver en laglig hemvist, utan att det påverkar eventuella förbehåll som medlemsstaterna har gjort enligt konventionen.¹²¹ Domstolen erinrar i avgörandet också om medlemsstaternas skyldighet att iaktta relevanta bestämmelser i rättighetsstadgan, såsom artikel 7 om rätten till respekt för privatlivet och familjelivet, artikel 15 om rätten

¹¹⁹ Prop. 2011/12:60 *Genomförande av återvändandedirektivet* s. 60 f.

¹²⁰ Se de förenade målen C-391/16, C-77/17 och C-78/17. I artikel 14.6 i direktivet hänvisas till följande artiklar i Genèvekonventionen. Artikel 3 om förbud mot skiljaktig behandling, artikel 4 om religion, artikel 16 om rätt att föra talan inför rätta, artikel 22 om offentlig undervisning, artikel 31 om flyktingar som olovligen uppehåller sig i tillflyktslandet, artikel 32 om utvisning och artikel 33 om förbud mot utvisning och avvisning.

¹²¹ Dessa rättigheter finns angivna i följande artiklar i Genèvekonventionen. Artikel 13 om skydd för lös och fast egendom, artikel 20 om ransonering, artikel 25 om bistånd av förvaltningsmyndigheterna, artikel 27 om utfärdande av identitetshandlingar och artikel 29 om förbud mot diskriminering avseende beskattning.

till fritt yrkesval och rätt att arbeta, artikel 34 om social trygghet och socialt stöd och artikel 35 om hälsoskydd.

I artikel 22.1 i Genèvekonvention anges att fördragsslutande stat ska tillerkänna flykting samma behandling som statens egna medborgare i fråga om undervisningen i bottenskolan. I den engelska versionen av konventionstexten anges begreppet *elementary education*.

4.3 Folkbokföring och bosättning

4.3.1 Innebörd av och förutsättningar för folkbokföring

Folkbokföring innebär fastställande av en persons bosättning och registrering av de uppgifter om personen som får förekomma i folkbokföringsdatabasen, 1 § FoL. Det kan bland annat avse uppgifter om namn, födelsetid, adress, medborgarskap, civilstånd och samband med make, barn, föräldrar eller vårdnadshavare. Folkbokföringen är den grundläggande registreringen av befolkningen i Sverige. Uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder.¹²²

Den som efter inflyttning anses vara bosatt i Sverige ska folkbokföras. En person anses bosatt här i landet om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under minst ett år. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet ska folkbokföras om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist här (3 § första stycket FoL). Undantag från folkbokföring finns i vissa fall.

Av 4 § första stycket FoL framgår att en utlänning som måste ha uppehållsrätt eller uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige, får folkbokföras endast om detta villkor är uppfyllt eller om det finns synnerliga skäl att han eller hon ändå ska folkbokföras.

I rättsfallet HFD 2017 ref. 32 var frågan om ett uppehållstillstånd som var kortare än ett år kunde läggas till grund för folkbokföring. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att för en utlänning

¹²² 2 § andra stycket förordningen med instruktion för Skatteverket.

som måste ha uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige är det inte en nödvändig förutsättning för folkbokföring att uppehållstillståndet har en giltighetstid om minst ett år. Den bedömning som ska göras är om utlänningen kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i landet under minst ett år. Det aktuella fallet handlade om en kvinna som ansökte om folkbokföring på grund av att hennes man redan bodde i Sverige och hade en anställning som medförde att han skulle stanna i Sverige i flera år. Kvinnans uppehållstillstånd var kortare än ett år. Högsta förvaltningsdomstolen bedömde, utifrån kvinnans uppgifter, att annat inte hade framkommit än att hon vid tidpunkten för ansökan om folkbokföring skulle komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i Sverige i minst ett år och att hon därför skulle folkbokföras.

4.3.2 Avregistrering från folkbokföringen

Bestämmelser om avregistrering från folkbokföringen finns i 19–22 § FoL. Den som avlider eller dödförklaras ska avregistreras från folkbokföringen (18 §). Avregistreras ska också den som flyttat ut från Sverige. Kriterierna för att avregistreras är att personen kan antas under sin normala livsföring komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet under minst ett år. Även den som kan komma att tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet i minst ett år ska avregistreras om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist utom landet (20 §). En omständighet som ska vägas in vid den prövningen är om en person saknar uppehållstillstånd. Den som oavbrutet under två år saknat känd hemvist ska avregistreras som försvunnen (21 §) och den som har registrerats under en falsk identitet ska avregistreras när det gäller den falska identiteten (22 §).

Sammanfattningsvis kan sägas att bedömningen av om en person ska folkbokföras eller avregistreras enligt FoL ska vara framåtsyftande utifrån var personen antas tillbringa sin dygnsvila under minst ett år framåt. För en person som har uppehållstillstånd och kan antas vistas i Sverige i minst ett år framåt i tiden ska folkbokföringen kvarstå. De möjligheter att avregistrera någon från att vara folkbokförd som finns enligt dagens regler är i huvudsak begränsade till utflyttning ur landet eller att personen är försvunnen eller avliden.

4.3.3 Migrationsverkets underrättelseskyldighet till Skatteverket

Det finns olika underrättelseskyldigheter mellan myndigheter i 7 kap. Utlf. Av 7 kap. 7 a § Utlf framgår att Migrationsverket ska underrätta Skatteverket om att en utlänning som haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd inte inom tre månader från det att tillståndet löpt ut har ansökt om förlängning av tillståndet. Migrationsverket ska också underrätta Skatteverket om beslut om återkallelse av uppehållstillstånd när beslutet fått laga kraft. Polismyndigheten eller Migrationsverket ska underrätta Skatteverket om beslut om avvisning eller utvisning dels när beslutet fått laga kraft, dels när det är verkställt (7 kap. 8 b § Utlf).

När Skatteverket får en underrättelse om att en person saknar uppehållstillstånd innebär det inte en avregistrering från folkbokföringen utan det leder till att Skatteverket startar en utredning om eventuell avregistrering. Avsaknad av uppehållstillstånd är en omständighet som ska beaktas särskilt vid bedömningen av frågan om avregistrering enligt 20 § FoL. När ett beslut om avvisning eller utvisning har verkställts och Skatteverket har fått en underrättelse om det, avregistreras utlänningen från folkbokföringen. Dessa underrättelseskyldigheter till Skatteverket syftar till att ge Skatteverket information som behövs för att Skatteverket ska kunna bedöma om personens i fråga fortfarande ska vara folkbokförd eller inte. Det är inte någon information som är sökbar för andra myndigheter i Navet.

En automatisk avregistrering från folkbokföringen när en person saknar uppehållstillstånd har diskuterats i lagstiftningsssammanhang.¹²³ Någon sådan bestämmelse har dock inte införts.

4.3.4 Personnummer och samordningsnummer

Vid folkbokföring tilldelas den folkbokförde ett personnummer som identitetsbeteckning. Om en person en gång har tilldelats ett personnummer kvarstår det även om personen senare avregistreras från folkbokföringen. Att ha ett personnummer är alltså inte det samma som att vara folkbokförd i landet. Personnumret i sig ger inte några rättigheter.

¹²³ Prop. 2012/13:120 *Folkbokföring i framtiden* s. 55.

Ett samordningsnummer är ett nummer som Skatteverket tilldelar en person på begäran av en myndighet. Det sker när en myndighet behöver ett identitetsdokument för att hantera ett ärende för den personen.¹²⁴ Ett samordningsnummer tilldelas en person som inte är eller har varit folkbokförd i Sverige.

4.3.5 Navet och SPAR

Navet är Skatteverkets system för distribution av folkbokföringsuppgifter till samhället. Navets funktioner regleras i lagen och förordningen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Navet innehåller uppgifter om alla som är folkbokförda eller av annan anledning har tilldelats ett personnummer eller samordningsnummer. Exempel på uppgifter är personnummer, namn, folkbokföringsadress och civilstånd. Navet uppdateras kontinuerligt under dagen allteftersom ärenden registreras i folkbokföringsdatabasen. Genom tillgång till Navet kan alla myndigheter i samhället mot avgift få uppgifter från folkbokföringen. Uppgifterna lämnas i form av kodade datafiler. I Navet kan Skatteverket använda koder som upplyser om olika förhållanden knutna till en person. Det finns till exempel koder för medborgarskap, invandring, flyttning, avregistrering av falsk identitet och utlandsadress. Att besluta om koder utgör verkställighetsåtgärder.

Vissa uppgifter från folkbokföringsdatabasen överförs till Statens personadressregister, SPAR, som också Skatteverket ansvarar för. I SPAR kan privata aktörer ta del av uppgifter, till exempel aktuella adressuppgifter.

4.3.6 Sammanfattning av folkbokföringens betydelse för bosättning i Sverige

Den som är folkbokförd har av Skatteverket vid en framåtsyftande bedömning ansetts komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i Sverige i minst ett år. Han eller hon har vid registreringen haft ett uppehållstillstånd om sådant har behövts. Ett uppehållstillstånd med en giltighetstid om ett år kan läggas till grund för folkbokföring,

¹²⁴ Rekviderande myndigheter är bland andra Skatteverket, Polismyndigheten, Transportstyrelsen och Försäkringskassan.

men det är inte ett nödvändigt krav att uppehållstillståndet ska ha en längd om ett år utan också ett kortare uppehållstillstånd kan läggas till grund för folkbokföring, beroende på övriga omständigheter. Enligt uppgifter från Skatteverket folkbokförs dock normalt sett inte en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om sex månader på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder.

Den som är folkbokförd men inte längre har ett gällande uppehållstillstånd kvarstår som folkbokförd, om inte skäl för avregistrering finns, tills han eller hon lämnar landet. Skatteverket får information från Migrationsverket när en utlänning som haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd inte inom tre månader från det tillståndet löpt ut har ansökt om förlängning av tillståndet. Skatteverket får också information från Migrationsverket om beslut om återkallelse av uppehållstillstånd när beslutet fått laga kraft.

Varje myndighet som ska pröva rätten till en förmån ansvarar för sin prövning av begreppet bosatt i Sverige. Många förmåner är dock kopplade på ett eller annat sätt till folkbokföringslagens regler om bosättning, till exempel regionernas ansvar för fullständig hälso- och sjukvård och tandvård. Folkbokföringen påverkar därmed indirekt bedömningen av om ett bosättningskrav är uppfyllt eller inte.

4.4 Bistånd till uppehälle och boende

4.4.1 Socialtjänstlagens bestämmelser

Kommunens yttersta ansvar

Enligt socialtjänstlagen svarar varje kommun för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver (2 kap. 1 § SoL). Principen om det yttersta ansvaret betyder inte att en kommun regelmässigt ska ta på sig uppgifter som ankommer på andra myndigheter men det yttersta ansvaret kan sägas innebära att det ankommer på vistelsekommunen att lösa ett akut behov av en insats i avvaktan på att en annan huvudman tar sitt ansvar.

Det finns flera exempel från praxis som belyser innebörden av en kommuns yttersta ansvar. I RÅ 84 2:63 prövades frågan om bistånd till psykoterapi skulle tillgodoses eller bekostas av sjukvården eller socialtjänsten. Behovet av insatsen var inte ifrågasatt. Högsta för-

valtningsdomstolen instämde i kammarrättens bedömning, vilket innebär att kommunens yttersta ansvar ansågs träda in eftersom oklarheter rådde om ansvarsfördelningen och det inte fick leda till att den enskilde gick miste om behövlig behandling. Bistånd skulle därmed utgå enligt den reglering som nu motsvarar 4 kap. 1 § SoL.

I rättsfallet RÅ 2004 ref. 79 ansågs inte en kommun skyldig att ge bistånd eftersom behovet inte var akut utan en behandlingsinsats via landstinget kunde i stället avvaktas. Högsta förvaltningsdomstolen uttalade att enligt fast praxis avses med kommunens yttersta ansvar en skyldighet för en kommun att tillfälligt ge den enskilde vård som inte kan anstå i avvaktan på att ansvarig huvudman vidtar behövliga insatser. Senare motivuttalanden ansågs inte ändra på det.¹²⁵ Kommunens yttersta ansvar gäller för den som vistas i kommunen, vilket innebär att ansvaret gäller även en person som inte anses bosatt i kommunen.

Bosättningskommun

Det görs en skillnad mellan vistelsekommun och bosättningskommun i socialtjänstlagen. Det finns i 2 a kap. SoL särskilda bestämmelser om ansvarsfördelningen mellan sådana kommuner i förekommande fall. När de bestämmelserna infördes uttalades att med bosättningskommun avses den kommun till vilken den enskilde har starkast anknytning. Vidare uttalades det att man vid bedömningen kan utgå ifrån att bosättningskommunen är folkbokföringskommunen eller den kommun där en person rätteligen borde vara folkbokförd.¹²⁶

Bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL

En enskild, som saknar medel för sin försörjning, kan ansöka om bistånd hos sin bosättningskommun och få rätten prövad enligt 4 kap. 1 § SoL. I den paragrafen anges att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsfö-

¹²⁵ Se prop. 1979/80:1 om socialtjänsten del A s. 523, prop. 1981/82:97 om hälso- och sjukvårdslag s. 44 och prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m. s. 93.

¹²⁶ Prop. 2010/11:49 Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun s. 39 ff.

ring i övrigt. Det finns krav knutna till rätten till försörjningsstöd, vilka anges i paragrafens andra stycke. I fjärde stycket i paragrafen anges att den enskilde ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå genom bistånd enligt paragrafen.

Rätten till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL förutsätter en individuell behovsprövning. Den som har egna medel eller lätt realiserbara tillgångar ska först använda dem för sin försörjning innan bistånd kan ges.

Av 4 kap. 3 § SoL framgår för vilka kostnader som försörjningsstöd lämnas. Där nämns bland annat kostnader för livsmedel, kläder och boende. Vissa av dessa kostnader beräknas enligt en av regeringen fastställd riksnorm som framgår av 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen. Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, ska socialnämnden beräkna de kostnaderna till en högre nivå än riksnormen. I ett enskilt fall får nämnden också beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för det. Ett sådant skäl kan vara att bistånd behöver lämnas i en akut nödsituation.¹²⁷

För en ensamstående vuxen uppgår försörjningsstödet enligt riksnormen för närvarande till 5 030 kronor i månaden. Fler familjemedlemmar ger rätt till högre bistånd. Bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL kan också utgå för skäliga boendekostnader. Kommunerna bestämmer nivåerna för vad som är högsta godtagbara hyra för olika familjekonstellationer i kommunen.

Bistånd enligt 4 kap. 2 § SoL

Av 4 kap. 2 § SoL framgår att socialnämnden får ge bistånd utöver vad som följer av 4 kap. 1 § SoL om det finns skäl för det.¹²⁸ Av förarbetena till regleringen framgår att det till exempel kan vara bistånd till flyttkostnader, skuldsanering, omfattande tandvårdskostnader och liknande.¹²⁹ Ett beslut om avslag enligt 4 kap. 2 § SoL kan inte överklagas i den ordning som gäller för förvaltningsmål utan kan bara överklagas genom laglighetsprövning. Gränsdragningen mellan bistånd enligt 4 kap. 1 och 2 §§ SoL behandlas i JO 2003/04 s. 236. Frågan gällde rätten till ledsagning. JO uttalade att en ansökan om bistånd i första hand skulle prövas enligt

¹²⁷ Se prop. 1996/97:124 *Ändring i socialtjänstlagen* s. 170.

¹²⁸ Prop. 2001/02:80 *Demokrati för det nya seklet* s. 267.

¹²⁹ Prop. 1996/97:124 s. 90 ff.

4 kap. 1 § SoL och, om rätt inte anses finnas vid den prövningen, kan det bli aktuellt att pröva frågan om bistånd enligt 4 kap. 2 § SoL.

HFD 2017 ref. 33

I rättsfallet HFD 2017 ref. 33 prövades frågan om vilket ansvar en kommun har för att ge ekonomisk hjälp till en person med barn som har fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd, vistas i kommunen och håller sig gömd för att undvika avvisning. Högsta förvaltningsdomstolen uttalade att utlänningen omfattades av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. trots att hon inte hade rätt till bistånd enligt den lagen då hon höll sig undan. Med stöd av 1 § andra stycket LMA kunde inte bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL utgå. Utlänningen kunde inte heller få nödbistånd enligt 4 kap. 3 § SoL, eftersom det förutsatte att försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § SoL kunde komma i fråga. Den möjlighet som återstod var att kommunen utifrån sitt yttersta ansvar i 2 kap. 1 § SoL kunde betala ut frivilligt bistånd enligt 4 kap. 2 § SoL.

4.4.2 Bistånd till asylsökande enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

För den som är asylsökande gäller rätt till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Lagen innehåller bestämmelser om boende, bistånd, sysselsättning och förmåner samt statlig ersättning till en kommun m.m. Asylsökande ingår som en av tre grupper som omfattas av lagen. Nedan kommer endast relevanta bestämmelser som gäller för asylsökande, det vill säga den personkrets som avses i 1 § första stycket 1 LMA att redovisas, eftersom de bestämmelserna är mest lämpliga att tillämpa för de utlänningar som berörs i promemorian.

Förhållandet till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL

I 1 § andra stycket LMA anges att den som omfattas av den lagen inte har rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL för förmåner av motsvarande karaktär och att rätt till bistånd inte heller finns för bostads-

kostnader. Bistånd enligt andra bestämmelser i socialtjänstlagen än 4 kap. 1 § SoL kan utgå till asylsökande.

Ansökan om dagersättning och särskilt bidrag

En utlänning, som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl., kan ansöka om dagersättning och särskilt bidrag. I 8 § FMA anges att en sådan ansökan ska vara skriftlig och innehålla en förklaring på heder och samvete att de uppgifter om ekonomiska och personliga förhållanden som lämnats i ansökan är riktiga. Förklaringen ska vara underskriven av den sökande. I 8 a § FMA anges att den som ansöker om eller får bland annat dagersättning eller särskilt bidrag till den myndighet som lämnar biståndet ska anmäla sådana ändringar i fråga om inkomst och andra förhållanden som kan antas påverka rätten till eller storleken av biståndet. Av 8 § första stycket LMA framgår att bistånd till en asylsökande lämnas under förutsättning att utlänningen är registrerad vid en förläggning.

Av 17 § LMA framgår att den som omfattas av lagen och som saknar egna medel har rätt till bistånd för sin dagliga livsföring (dagersättning). Dagersättningen storlek varierar utifrån familjekonstellation och om kost ingår i inkvarteringen. Det framgår av 6 § FMA. För en ensamstående utan barn är beloppet 71 kronor per dag inklusive egen mathållning och 24 kronor per dag exklusive egen mathållning. För utbetalning av dagersättningen tillhandahålls för närvarande ett ICA-kort av Migrationsverket.

Nedsättning av dagersättning

Av 10 § LMA framgår att dagersättningen får sättas ned i vissa situationer. Det gäller enligt första stycket om en utlänning som har fyllt 18 år utan giltigt skäl vägrar delta i verksamhet som avses i 4 § LMA (sysselsättning), om han eller hon försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet eller försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan. Nedsättningen får initialt inte avse den del av ersättningen som avser att täcka utgifter för utlänningens egen mathållning. Dagersättningen får sättas ned helt om utlänningen efter en första nedsättning på nytt bryter mot vad som anges i första

stycket, om utlänningen erbjuds plats på en förläggning och fri kost ingår i den erbjudna inkvarteringen. Nedsättning av dagersättningen får också ske om utlänningen utan giltigt skäl vägrar medverka till åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas.

Bestämmelserna avspeglar EU-rättspraxis för asylsökande och därmed vad som gäller enligt mottagandedirektivet. Enligt det direktivet ska de materiella mottagningsvillkoren tillgodose en värdig levnadsstandard. Av en dom från EU-domstolen framgår att det inte är förenligt med mottagandedirektivet att dra in alla materiella stöd vid en misskötsamhet.¹³⁰ I målet, som rörde ett ensamkommande barn, var såväl boende som mat indraget.

Det ska här särskilt noteras att de utlänningar för vilka nya bestämmelser nu ska föreslås inte omfattas av mottagandedirektivet utan av återvändandedirektivet. Det innebär att de materiella mottagningsvillkor som anges i mottagandedirektivet inte gäller för dessa utlänningar.

Ändring av ett gynnande beslut om dagersättning

I rättsfallet HFD 2023 ref. 3 behandlades frågan om dagersättning kunde dras in av Migrationsverket mot bakgrund av att lagen om mottagande av asylsökande m.fl. inte har något uttrycklig bestämmelse om det. Högsta förvaltningsdomstolen kom fram till att Migrationsverket hade rätt att dra in dagersättningen med motiveringen att 37 § FL var tillämplig, att ett av kraven för att få dagersättning är att utlänningen saknar egna medel (17 § LMA) och att det i 8 a § FMA anges att en utlänning ska anmäla ändrade förhållanden i fråga om inkomst som kan påverka rätten eller storleken av biståndet. Mot den bakgrunden ansåg Högsta förvaltningsdomstolen att det framgick av föreskrifterna som beslutet att bevilja dagersättning grundade sig på att beslutet får återkallas om det framkommer att den asylsökande har egna ekonomiska medel.

¹³⁰ Se mål C-233/18.

Särskilt bidrag

En asylsökande kan också ansöka om ett bistånd i form av ett särskilt bidrag, vilket regleras i 18 § LMA. Det kan ges om det föreligger ett annat angeläget behov. Det särskilda bidraget får avse kostnader som är nödvändiga för en dräglig livsföring, till exempel kostnader för vinterkläder, glasögon, kosttillskott, utrustning för funktionshindrade och spädbarnsutrustning (7 § FMA). I vissa fall kan ett särskilt bidrag lämnas för avgifter för sjukvård, läkemedel och tandvård också, vilket framgår av förordningen om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar. Migrationsverket gör en individuell bedömning av behovet och särskilt bidrag ges bara för det billigaste alternativet som kan uppfylla behovet. Inte heller särskilt bidrag ges till den som bosatt sig i ett område med sociala och ekonomiska utmaningar.

Logi

En asylsökande ska enligt 3 § LMA erbjudas en plats på en förläggning. Det är Migrationsverket som driver förläggningarna. Av 3 a § LMA framgår att en asylsökande som inte önskar utnyttja en erbjuden plats på en förläggning ändå ska vara registrerad vid en sådan. Det framgår av 14 § LMA att den som inte själv ordnar bostad har rätt till logi på en förläggning. Den som har inkomst av förvärvsarbete eller har annan inkomst eller egna tillgångar och som har logi på en förläggning ska betala ett skäligt belopp som ersättning till Migrationsverket (15 § LMA). I visst fall kan en asylsökande som på egen hand ordnar bostad ha rätt bistånd i form av bostadsersättning (16 § LMA). Villkoren för det framgår av 4 § FMA. Bostadsersättning kan beviljas en utlänning som har fått en anställning om minst tre månader och måste flytta till en ort där Migrationsverket saknar möjlighet att erbjuda anläggningsboende.

Sysselsättning

Av 4 § LMA framgår att Migrationsverket i lämplig omfattning ska erbjuda sysselsättning till en asylsökande. Som exempel nämns svenskundervisning, skötsel av anläggningen eller annan sysselsättning som gör vistelsen meningsfull.

4.4.3 När upphör rätten till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.?

Enligt 11 § första stycket 1 och 2 LMA upphör rätten till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i regel när uppehållstillstånd beviljas eller när utlänningen lämnar landet.

Av andra stycket i samma paragraf framgår att för en vuxen utlänning som inte bor tillsammans med ett eget barn under 18 år eller ett barn under 18 år för vilket han eller hon får anses ha trätt i föräldrarnas ställe upphör rätten till bistånd, om det inte är uppenbart oskäligt, också när utlänningens tidsfrist för frivillig avresa löper ut eller när beslutet om avvisning eller utvisning får laga kraft, om beslutet inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa.

Av tredje stycket i samma paragraf framgår att när det finns en tidsfrist för frivillig avresa upphör dock inte rätten till bistånd när fristen löper ut om beslutet om avvisning eller utvisning då inte får verkställas till följd av att Migrationsverket eller en domstol har beslutat om inhibition eller har beviljat ny prövning enligt 12 kap. 19 § UtlL. Rätten till bistånd upphör då, om det inte är uppenbart oskäligt, i stället en vecka efter det att beslutet om avvisning eller utvisning på nytt blir verkställbart. Med uppenbart oskäligt avses vissa situationer där utlänningen inte kan avvisas eller utvisas, till exempel när verkställighet inte kan ske trots att utlänningen har medverkat fullt ut eller vid allvarlig sjukdom av tillfällig karaktär. Kravet på att det ska vara uppenbart oskäligt innebär att undantaget ska tillämpas restriktivt och att det måste finnas starka skäl.

4.4.4 Återinträde enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

I 11 a § LMA anges att om bistånd har upphört enligt 11 § andra eller tredje stycket LMA och Migrationsverket eller en domstol där efter beslutar om inhibition i verkställighetsärendet, eller beviljar ny prövning enligt 12 kap. 19 § UtlL, har utlänningen efter anmälan till Migrationsverket åter rätt till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Om beslutet om avvisning eller utvisning på nytt blir verkställbart upphör rätten till bistånd, om det inte är uppenbart oskäligt, en vecka efter den tidpunkten. För återinträde i lagen om

mottagande av asylsökande m.fl. krävs alltså att utlänningen tidigare har omfattats av den lagen.

4.4.5 Sammanfattning om när rätten till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. upphör

Sammanfattningsvis kan sägas att rätten till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i regel upphör när utlänningen beviljas uppehållstillstånd eller, för en vuxen utlänning som inte bor tillsammans med barn, när han eller hon har ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning. Om avlägsnandebeslutet innehåller en tidsfrist för frivillig avresa upphör rätten till bistånd i stället när tidsfristen löper ut. Om utlänningen bor med ett barn upphör rätten till bistånd i stället i regel när uppehållstillstånd ges eller, om utlänningen fått ett beslut om avvisning eller utvisning, när han eller hon lämnar landet.

Om uppehållstillstånd beviljas tas utlänningen emot för etablering i en kommun. Om han eller hon bor i eget boende förloras rätten till ekonomiskt stöd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. en månad efter beviljat uppehållstillstånd.

4.4.6 LMA-kort för asylsökande

Ett LMA-kort utfärdas till den som ansöker om asyl och är ett bevis på att personen är asylsökande (2 b § FMA). Kortet innehåller foto och personuppgifter samt personens ärendenummer hos Migrationsverket, vilket underlättar vid kontakter med denna myndighet och andra myndigheter. Kortet innehåller också en QR-kod. Kortet ska förlängas var tredje månad, vilket görs av Migrationsverket vid en personlig kontakt med den asylsökande. QR-koden kan skannas och då ge uppdaterad information om till exempel kortets giltighet och om utlänningen har undantag från kravet på arbetstillstånd (AT-UND). Kortet ska lämnas tillbaka när en person skrivs ut från Migrationsverket, oavsett om det sker på grund av att uppehållstillstånd beviljas eller om personen ska lämna Sverige eller rätten till bistånd har upphört av något annat skäl. Kortet ska visas upp vid vårdbesök och medför då en lägre avgift till exempel för besök på vårdcentral, akutbesök hos tandläkare och medicin.

4.4.7 Förslag av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande

Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande har lämnat delbetänkandet *En ny ordning för asylsökandes boende* (SOU 2022:64). Betänkandet har lett till lagrådsremissen *En ny ordning för asylsökandes boende*. I lagrådsremissen föreslås bland annat följande.

Alla asylsökande, med vissa undantag, ska tilldelas en plats på ett boende som Migrationsverket ansvarar för, ett asylboende. Att bo på tilldelad plats på asylboendet ska vara ett villkor för att kunna få dagersättning och särskilt bidrag. Undantag ska gälla för en asylsökande som bor med nära familjemedlemmar och för en asylsökande som med hänsyn till sina personliga förhållanden har synnerliga skäl för att inte bo på asylboendet. Detsamma gäller för ensamkommande barn som en kommun ska ordna boende för på samma sätt som gäller i dag.

Migrationsverket ska när det behövs få kontrollera om en asylsökande uppfyller boendevillkoret genom att undersöka boendetrymme och slutna förvaringsställen som den asylsökande disponerar på asylboendet.

Den som inte bor på ett asylboende ska hålla Migrationsverket underrättat om sin aktuella bostadsadress. Om det inte sker får Migrationsverket betrakta ansökan om uppehållstillstånd återkallad, med vissa undantag.

Utredningen fick tilläggsdirektiv och slutredovisade sitt uppdrag i oktober 2024 (SOU 2024:68). I det betänkandet ges bland annat förslag om att en ny lag, mottagandelagen, ska ersätta lagen om mottagande av asylsökande m.fl.¹³¹

4.4.8 Mottagningscenter och återvändandecenter inrättas av Migrationsverket

Migrationsverket har fått ett regeringsuppdrag som innebär att planera för ett nytt system för mottagande av asylsökande genom en omfattande utbyggnad av boendeplatser i Migrationsverkets regi.¹³²

¹³¹ Dir. 2023:93 och dir. 2024:47.

¹³² Regeringsbeslut den 7 mars 2024, Ju2024/00608.

Migrationsverket har på uppdrag av regeringen sedan 2022 arbetat med att inrätta så kallade återvändandecenter.¹³³ Ett återvändandecenter är ett boende avsett för utlänningar som har fått ett verkställbart överförings-, avvisnings- eller utvisningsbeslut. Migrationsverket ska erbjuda alla utlänningar med ett sådant beslut plats på ett återvändandecenter. Ett aktivt motiveringsarbete för att de utlänningar som bor på återvändandecenter ska återvända frivilligt ska ske under vistelsen.

4.5 Socialförsäkringsförmåner

I socialförsäkringsbalken finns bestämmelser om olika förmåner vilka kan delas in i bosättningsbaserade förmåner, med vilket menas förmåner som grundas på bosättning i Sverige, arbetsbaserade förmåner, som avser förmåner grundade på arbete i Sverige, och övriga förmåner, som grundas på andra omständigheter än bosättning och arbete. Några exempel på bosättningsbaserade förmåner är föräldrapenning på lägstanivå och grundnivå, barnbidrag, bostadsbidrag och garantipension. Exempel på arbetsbaserade förmåner är föräldrapenning på sjukpenningnivå, tillfällig föräldrapenning, inkomstgrundad ålderspension, sjukpenning och arbetsskadeersättning. För de arbetsbaserade förmånerna gäller att arbetsinkomsterna, vilka avspeglas i den sjukpenninggrundande inkomsten, ger rätt till högre ersättningar.

De övriga förmånerna utgörs av bland annat statligt personskadeskydd, som utgår till personer som tjänstgör inom viss verksamhet eller vistas på institution för vård eller till exempel är tagna i förvar (7 kap. 2 § SFB).

4.5.1 Krav på att vara försäkrad för bosättningsbaserade förmåner

För att ha rätt till bosättningsbaserade förmåner gäller ett krav på att vara försäkrad enligt socialförsäkringsbalken. Enligt 4 kap. 2 och 3 §§ SFB är den försäkrad som uppfyller kravet på bosättning och gällande krav på försäkringstider. För att omfattas av socialförsäk-

¹³³ Ju2022/02319 och Ju2023/01593 och Migrationsverkets rapport Redovisning av uppdrag att inrätta återvändandecenter, dnr 1.1.2-2023-10489.

ringsskyddet ska den försäkrade dessutom uppfylla de andra krav som gäller för respektive förmån enligt 5–7 kap. SFB (4 kap. 3 § andra stycket).

De bosättningsbaserade förmånerna regleras i 5 kap. SFB. Av 5 kap. 2 § SFB framgår att vid tillämpning av bestämmelserna i balken ska en person anses vara bosatt i Sverige om han eller hon har sitt egentliga hemvist här. Bosättningsbegreppet svarar mot vad som i huvudsak gäller enligt folkbokföringslagen. Det egentliga hemvistet bestäms enligt den så kallade dygnsviloprincipen.

Av 5 kap. 3 § SFB framgår att den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under *längre tid än ett år* anses bosatt här, om inte synnerliga skäl talar emot det. Bedömningen av om det kan antas att en person kommer att vistas här under mer än ett år ska göras på grundval av den enskildes personliga förhållanden. Syftet med vistelsen får vägas in i bedömningen. Undantagsregeln om synnerliga skäl avser främst en utlänning som vistas här för att avtjäna ett fängelsestraff, men kan också gälla en utlänning som vistas här för behandling inom sjukvården.¹³⁴

Det finns också särskilda bestämmelser för utläningar som har ett uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd eller ett uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd.

4.5.2 Krav på uppehållstillstånd

Av 5 kap. 12 § första stycket SFB framgår att till den som behöver ha uppehållstillstånd får bosättningsbaserade förmåner lämnas tidigast från och med den dag då ett sådant tillstånd börjar gälla men inte för längre tid tillbaka än tre månader före det att uppehållstillståndet beviljades. Om det finns synnerliga skäl får förmåner lämnas även om uppehållstillstånd inte har beviljats. Av förarbetena framgår att med synnerliga skäl avses när prövningen endast är av formell natur, såsom för inflyttade adoptivbarn till här bosatta.

Det framgår av andra stycket i 5 kap. 12 § SFB att även när ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har löpt ut får bosättningsbaserade förmåner lämnas, utan hinder av att uppehållstillståndet har upphört, om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att

¹³⁴ Se prop. 1998/99:119 *Socialförsäkringens personkerets* s. 91 och 176.

gälla och ansökan avser ett fortsatt tillstånd på samma grund eller på sådan annan grund som enligt vissa bestämmelser kan beviljas efter inresan. Detsamma gäller om ett nytt uppehållstillstånd har sökts med stöd av någon bestämmelse i lagen om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå. Det framgår också av den paragrafen att om ansökan avslås får förmåner lämnas till dess att utlänningens tidsfrist för frivillig avresa enligt 8 kap. 21 § första stycket UtL har löpt ut och om någon tidsfrist inte angetts får förmåner lämnas till dess att beslutet fått laga kraft.¹³⁵

Tillämpningen av kravet på uppehållstillstånd framgår av rättsfallet HFD 2016 ref. 43. Frågan var om en utländsk medborgare som hade bott i Sverige i flera år men vars tidsbegränsade uppehållstillstånd hade löpt ut och som ansökt om underhållsstöd och barnbidrag (bosättningsbaserade förmåner), hade rätt till det. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att socialförsäkringsbalken inte innehåller några bestämmelser om att det ska fattas något särskilt beslut om försäkringstillhörighet. Frågan om tillhörigheten och andra villkor ska utredas när rätten till en förmån prövas. Det grundläggande försäkringsvillkoret är bosättning i Sverige vid tidpunkten för försäkringsfallet. Dessutom ska den enskilde uppfylla de särskilda villkoren i 5 kap. SFB, bland annat kravet på uppehållstillstånd. Utbetalningen av en förmån förutsätter uppehållstillstånd, om inte synnerliga skäl föreligger. I målet ansågs inga synnerliga skäl finnas. Eftersom såväl föräldern som barnet saknade uppehållstillstånd vid Försäkringskassans beslut, var ett av de särskilda villkoren för barnbidrag och underhållsstöd inte uppfyllt och därmed saknades rätt till barnbidrag och underhållsstöd.

4.5.3 Vad gäller för asylsökande?

En asylsökande uppfyller inte bosättningskravet och saknar uppehållstillstånd, vilket innebär att en asylsökande inte är försäkrad för bosättningsbaserade förmåner. Av 5 kap. 12 § tredje stycket SFB framgår också att förmåner enligt första stycket inte lämnas för tid då bistånd enligt LMA har lämnats till den försäkrade, om förmånerna är av motsvarande karaktär. Med motsvarande karaktär menas att förmånen ska täcka samma behov som det bistånd som personen re-

¹³⁵ Se prop. 2016/17:172 *Ett sammanhållet mottagande med tidsbegränsade uppehållstillstånd.*

dan fått utbetalt. Syftet med regleringen är att undvika att dubbla förmåner lämnas till asylsökande m.fl.¹³⁶

4.5.4 Pågående utredningsuppdrag

Kommittén om kvalificering till socialförsäkringssystemet och ekonomiskt bistånd (S 2023:12) har i uppdrag att se över kvalificeringen till socialförsäkringssystemet och till ekonomiskt bistånd för nyanlända. Ett särskilt fokus gäller för de bosättningsbaserade förmånerna. Uppdraget ska redovisas senast den 25 april 2025.¹³⁷

4.6 Stöd och service enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

4.6.1 Krav på bosättning i kommunen

En kommun har ansvaret för att ge olika typer av insatser till personer med funktionsnedsättningar enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Insatserna anges i 9 § LSS och bland dem finns bland annat biträde av personlig assistent, ledsagarservice och andra typer av stödinsatser. Det framgår av 7 § LSS att personer som omfattas av lagens personkrets, som anges i 1 § LSS, har rätt till insatserna om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och om deras behov inte tillgodoses på annat sätt. Av 16 § LSS framgår att kommunens ansvar gäller för dem som är bosatta i kommunen. Av förarbeten till den lagen samt praxis framgår att en person i regel anses bosatt på den ort där han eller hon är folkbokförd.¹³⁸ Dock är folkbokföringen och bestämmelserna om rätt folkbokföringsort endast hjälpmedel vid bedömningen av var en person ska anses bosatt. I stället är det där personen faktiskt bor som är avgörande.¹³⁹

I 51 kap. SFB finns bestämmelser om statlig assistansersättning som kan beviljas av Försäkringskassan. Av 51 kap. 1 § SFB framgår att en försäkrad som omfattas av 1 § LSS kan för sin dagliga livsföring få assistansersättning för sådan personlig assistans som avses i

¹³⁶ Prop. 1998/99:119 s. 100.

¹³⁷ Dir. 2023:149 och tilläggsdirektiv 2024:71.

¹³⁸ Se prop. 1992/93:159 om stöd och service till vissa funktionshindrade s. 185 och RÅ 2007 not. 182.

¹³⁹ JO:s beslut den 26 april 2010, dnr. 1646-2009.

9 a § LSS. För att ha rätt till den statliga assistansersättningen är kravet enligt 51 kap. 3 § SFB att den försäkrade behöver personlig assistans mer än 20 timmar i veckan för sådana grundläggande behov som avses i 9 a § LSS. Det finns alltså ett krav på att omfattas av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade för att ha rätt till assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken.

4.6.2 Stöd och service till asylsökande

En asylsökande är inte folkbokförd och anses därför som utgångspunkt inte bosatt i Sverige och kan därför inte få en insats enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Bestämmelsen i 1 § andra stycket LMA anger därutöver att bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL inte kan utgå för en förmån av motsvarande karaktär. Tolkningen av om en insats i form av hemtjänst eller liknande praktisk hjälp i hemmet är en insats av samma karaktär som kan utges enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. är omtvistad. Ansvarsfördelningen mellan en kommun och Migrationsverket i frågor om hemtjänst får i viss mån anses som oklar.

4.7 Hälso- och sjukvård

Det är regionerna som har ansvaret för hälso- och sjukvården för dem som är bosatta inom regionen. Även andra kategorier av personer ska av en region erbjudas hälso- och sjukvård enligt 8 kap. 2 § HSL. Visst ansvar för vård ligger också på kommunerna. De ansvarar enligt 12 kap. HSL för vård för personer som bor i olika boendeformer enligt socialtjänstlagen, för hemsjukvård och för viss rehabilitering. Den som är bosatt i en region omfattas alltså fullt ut av den hälso- och sjukvård som ges i Sverige, oavsett medborgarskap. Med hälso- och sjukvård avses åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador, sjuktransporter och omhändertagande av avlidna (2 kap. 1 § HSL).

4.7.1 Vilka krav gäller för att omfattas av fullständig hälso- och sjukvård?

Bosättningsbegreppet är centralt för att erbjudas fullständig hälso- och sjukvård. Av förarbetena framgår att bosättningsbegreppet ska tolkas utifrån folkbokföringslagens principer.¹⁴⁰ I praktiken har kravet på bosättning tillämpats så att en person behöver vara folkbokförd i regionen för att erbjudas vård enligt hälso- och sjukvårdslagen.

Olika typer av vård

Socialstyrelsen definierar vård av olika omfattning i Sverige på så sätt att det finns fullständig vård, omedelbar vård och vård som inte kan anstå. Definitionerna är hämtade från olika förarbeten.¹⁴¹ Huvudregeln är den fullständiga vården, med vilket menas all vård som tillhandahålls i Sverige.

Uttrycket *omedelbar vård* anger omfattningen av vård som regionerna är skyldiga att tillhandahålla dem som vistas i regionen, även utan att en person är folkbokförd där. Enligt förarbetena avses akuta vårdbehov som inte kan anstå tills personen får vård i hemregionen. Skyldigheten gäller i princip bara om den vårdbehövande inte utan men kan flyttas till exempel till ett sjukhus i sin hemregion.¹⁴²

Uttrycket *vård som inte kan anstå* avser en utvidgning av den vård som omfattar omedelbar vård. Begreppet omfattar vård och behandling av sjukdomar och skador i de fall där även en måttlig fördröjning bedöms kunna medföra allvarliga följder för patienten. Också följdinsatser till sådan vård omfattas och psykiatrisk vård. I uttrycket ligger också att erbjuda vård i ett tidigt skede för att förhindra eller motverka att ett mer allvarligt sjukdomstillstånd uppstår. Uttrycket kan också omfatta att erbjuda hjälpmedel eller liknande för personer med funktionsnedsättning. Det är den behandlande läkaren som i det enskilda fallet bedömer vilken vård som inte kan anstå.¹⁴³

Vård ska ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet. Den som har störst behov av vård ska prioriteras. Det finns en av riksdagen antagen prioritetsord-

¹⁴⁰ Prop. 1981/82:97 s. 115 och prop. 2016/17:43 *En ny hälso- och sjukvårdslag* s. 137.

¹⁴¹ Prop. 2012/13:109 *Hälso- och sjukvård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd* och prop. 2007/08:105 *Lag om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.*

¹⁴² Prop. 1981/82:97 s. 119.

¹⁴³ Prop. 2012/13:109 s. 40 och prop. 2007/08:105 s. 37 f.

ning för vård utifrån olika etiska prioriteringar. Högst står människovärdesprincipen, därefter kommer behovs- och solidaritetsprincipen och sedan kostnadseffektivitetsprincipen. Några exempel på högt prioriterad vård som räknas upp i den prioritetsordningen och som enligt Socialstyrelsen ingår i begreppet vård som inte kan anstå är: vård av livshotande akuta sjukdomar och skador, vård av sjukdomar och skador som utan behandling leder till varaktigt invalidiserande tillstånd eller för tidig död, vård vid svåra kroniska sjukdomar, palliativ vård i livets slutskede och vård av människor med nedsatt autonomi.¹⁴⁴ Socialstyrelsen poängterar att såväl akuta som kroniska sjukdomar kan variera i svårighetsgrad för samma patient över tid och att vårdbehovet därmed kan förändras.

4.7.2 Tandvård enligt tandvårdslagen

Tandvård regleras i tandvårdslagen och tandvårdsförordningen. Av tandvårdslagen framgår bland annat följande. Med tandvård avses åtgärder för att förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador i munhålan. Av 5 § tandvårdslagen framgår bland annat att varje region ska erbjuda en god tandvård åt dem som är bosatta inom regionen. Den tandvård som regionen bedriver benämns folktandvård. Regionen får sluta avtal med någon annan att utföra de uppgifter som regionen ansvarar för enligt lagen (5 § tandvårdslagen). EU-medborgare med flera som har rätt till vårdförmåner enligt förordningen om samordning av de sociala trygghetssystemen omfattas också av regionernas ansvar att erbjuda fullständig tandvård (5 a § tandvårdslagen).

Av 6 § första stycket tandvårdslagen framgår att om någon vistas i regionen utan att vara bosatt där behöver omedelbar tandvård, ska regionen erbjuda sådan tandvård. Av andra stycket i samma paragraf framgår att särskilda bestämmelser om tandvård finns i lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. och i lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

Av 7 § första stycket 1 tandvårdslagen framgår att folktandvården ska ansvara för regelbunden och fullständig tandvård för personer till och med det år de fyller 23 år. Det framgår också att folktandvård-

¹⁴⁴ Prop. 1996/97:60 *Prioriteringar inom hälso- och sjukvården* s. 31 och s. 40 f.

den ansvarar för specialisttandvård för personer från och med det år de fyller 24 år och för övrig tandvård från och med det år då en person fyller 24 år i den omfattning som regionen bedömer lämpligt.

Den tandvård som avses i 7 § första stycket 1 tandvårdslagen ska vara avgiftsfri för patienten, vilket framgår av 15 a § tandvårdslagen. Vårdgivaren får dock ta ut en avgift om en patient på begäran ges tandvård som inte är nödvändig för att uppnå ett från odontologisk synpunkt funktionellt och utseendemässigt godtagbart resultat och när en patient uteblir från ett avtalat besök.

4.7.3 Hälso- och sjukvård till asylsökande

I lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl., här benämnd 2008 års lag, finns bestämmelser om regionernas skyldigheter att, utöver vad som följer av hälso- och sjukvårdslagen och tandvårdslagen, erbjuda hälso- och sjukvård samt tandvård åt asylsökande och vissa andra utlänningar.

Av 4 § första stycket 1 i 2008 års lag framgår bland annat att den som har ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande enligt utlänningslagen och som inte är folkbokförd här i landet omfattas av lagen. Av paragrafens andra stycke framgår att en sådan utlänning omfattas av lagen även om han eller hon har meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning. Det gäller emellertid inte en utlänning som håller sig undan så att ett sådant beslut inte kan verkställs.

I 5 § första stycket i samma lag anges att en utlänning som inte fyllt 18 år, och som omfattas av 4 § första stycket 1 i lagen, av en region ska erbjudas vård i samma omfattning som erbjuds den som är bosatt inom regionen. Det innebär att fullständig hälso- och sjukvård erbjuds till barn.

Av 6 § i 2008 års lag framgår att en begränsad vård även erbjuds utlänningar som har fyllt 18 år och som omfattas av 4 § första stycket 1 i lagen. Det är vård som inte kan anstå, mödrahälsovård, vård vid abort och preventivmedelsrådgivning.

Av 7 § i 2008 års lag framgår att en hälsoundersökning ska erbjudas alla utlänningar som omfattas av 4 § i lagen och som har etablerat boende inom regionen, om det inte är uppenbart obehövt.

4.7.4 Tandvård till asylsökande enligt 2008 års lag

2008 års lag omfattar både hälso- och sjukvård och tandvård. Den som omfattas av lagen och inte har fyllt 18 år ska av regionen erbjudas vård i samma omfattning som den som är bosatt inom regionen (5 §). Den som har fyllt 18 år ska enligt 6 § erbjudas vård som inte kan anstå samt viss annan vård hänförlig till hälso- och sjukvård. Rätten till omedelbar tandvård följer av 6 § tandvårdslagen och gäller både för den som är bosatt i landet och för den som inte är det och behöver omedelbar tandvård när han eller hon vistas här.

En skillnad när det gäller barns och ungas tandvård är att en ung person som är bosatt i Sverige har rätt till fullständig tandvård utan patientavgift till och med det år han eller hon fyller 23 år.¹⁴⁵ En ung person som omfattas av 2008 års lag har endast rätt till fullständig tandvård till dess han eller hon fyllt 18 år.¹⁴⁶

4.7.5 Vårdavgifter

Läkarvård med läkemedel

Vilken vårdavgift som en asylsökande, som omfattas av LMA:s personkrets, själv ska betala framgår av 1994 års förordning om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar jämförd med 1996 års förordning om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande. Det är bara sådan vård som vårdgivaren får ersättning för enligt 1996 års förordning som omfattas av reducerade vårdavgifter enligt 1994 års förordning.

I 2 § i 1996 års förordning anges att för en vuxen utlänning ges ersättning för bland annat omedelbar vård och vård som inte anstår. För barn ges ersättning för full hälso- och sjukvård utan avgift. Även utlänningar som hålls i förvar omfattas av förordningarna.

För vuxna är vårdavgiften 50 kronor för besök hos läkare inom den offentliga primärvården och för läkarvård som ges efter remiss av sådan läkare (2 § i 1994 års förordning). En avgift på 25 kronor tas ut för annan sjukvårdande behandling än läkarvård, om den ges av en vårdgivare efter remiss av en läkare inom den offentliga vården (3 § i 1994 års förordning). Det framgår av 3 a § i 1994 års förord-

¹⁴⁵ Se 7 och 15 a §§ tandvårdslagen.

¹⁴⁶ Se 5 § i 2008 års lag.

ning att vårdavgift och avgift för sjukresa enligt 2 och 3 §§ i samma förordning endast ska betalas om motsvarande avgift ska betalas av andra vårdtagare.

I 4 § i 1994 års förordning anges viss typ av vård som är kostnadsfri och det gäller förebyggande barna- och mödravård som ges av en vårdgivare inom den offentliga primärvården, förlossningsvård och vård och åtgärder enligt smittskyddslagen.

Det framgår av 5 § i samma förordning att ett särskilt bidrag får betalas ut av Migrationsverket om en utlänning på grund av akut sjukdom eller något annat skäl anlitat en vårdgivare som har tagit ut en högre avgift än som anges i 2–4 §§ i förordningen.

För receptförskrivna läkemedel ska en avgift om högst 50 kronor betalas av utlänningen enligt 6 § i 1994 års förordning. För barn tas ingen avgift ut för läkemedel och andra varor som avses i 15–18 §§ lagen om läkemedelsförmåner m.m.

Det finns en lättnadsregel i 7 § i 1994 års förordning som innebär att Migrationsverket får betala ett särskilt bidrag enligt 18 § LMA om en utlänning inom loppet av sex månader har betalat mer än 400 kronor enligt 2, 3 eller 6 § i förordningen. Om det i en familj finns fler än ett barn under 18 år ska beloppet 400 kronor avse det sammanlagda belopp som betalats för barn under 18 år. Det gäller vårdavgifter för läkarbesök inom den offentliga primärvården och för vård som ges efter remiss av sådana läkare, vårdavgift för annan sjukvårdande behandling eller sjukresa eller vårdavgift för läkemedel.

Tandvård

Vårdavgifter för tandvård regleras i 8 och 9 §§ i 1994 års förordning. Enligt 8 § i förordningen är vårdavgiften 50 kronor för behandling hos en tandläkare inom folktandvården och för behandling hos en tandläkare som tillhör en vårdgivare som regionen slutit avtal med. Tandvård hos en sådan tandläkare är kostnadsfri för en utlänning som inte har fyllt 18 år.

För vårdavgift för tandvård finns i 9 § i förordningen en regel som innebär att om en utlänning har anlitat en annan tandläkare än en som avses i 8 § i förordningen får Migrationsverket betala ett särskilt bidrag enligt 18 § LMA för den del av avgiften som överstiger 50 kronor.

Av 10 § i 1994 års förordning framgår att om det finns särskilda skäl får Migrationsverket även i andra fall än som anges i 5, 7 eller 9 § i förordningen betala särskilt bidrag för avgifter.

4.8 Utbildningsfrågor

För de utlänningar som uppdraget omfattar är också frågor om rätten och tillgången till utbildning av intresse.

Skollagen reglerar bland annat skolplikt och rätt till olika slag av utbildning. Skolplikt gäller för barn som är bosatta i Sverige för bland annat utbildning i grundskola.¹⁴⁷ Skolplikt gäller inte för asylsökande barn. De har rätt till utbildning i grundskolan men inte skolplikt. Detsamma gäller barn som vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning. Att de har rätt till utbildning men inte skolplikt innebär att kommuner och vårdnadshavare inte har någon skyldighet att se till att asylsökande barn går i skolan. Av 15 kap. 5 § skollagen framgår att gymnasieskolan ska vara öppen för ungdomar som avslutat grundskoleutbildningen och påbörjar gymnasieutbildning under tiden till och med det första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år. Det framgår också att bestämmelserna om gymnasieskolan bara gäller för ungdomar som är bosatta i landet. Av 29 kap. 2–5 §§ samma lag framgår vilka som räknas som bosatta. I 29 kap. 3 § i lagen finns vissa begränsningar i rätten till utbildning.

4.8.1 Asylsökande har rätt till gymnasieutbildning

Av 29 kap. 2 § andra stycket 1 skollagen framgår att som bosatt i landet i skollagens mening anses även den som inte är folkbokförd här men som omfattas av 1 § första stycket eller 1 a § första stycket LMA, vilket i princip är alla som omfattas av den lagen. Utlänningar som omfattas av LMA ska anses bosatta enligt skollagen även om de har meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning. Det gäller förutsatt att de inte håller sig undan så att avlägsnandebeslutet inte kan verkställas. En utlänning som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och som därmed anses bosatt i landet i skollagens mening har rätt till gymnasieutbildning om han eller hon

¹⁴⁷ Se 7 kap. 2 och 3 §§ skollagen.

har påbörjat utbildningen innan 18 års ålder. Det finns inte någon rätt till komvux för en asylsökande. Det framgår av 29 kap. 3 § skollagen.

4.8.2 Den som vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning har rätt till gymnasieutbildning

Även personer som vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning ska anses som bosatta i Sverige enligt skollagen (29 kap. 2 § andra stycket 5). De har rätt till bland annat gymnasieskola och anpassad gymnasieutbildning, om de påbörjar utbildningen innan de fyllt 18 år (29 kap. 3 § skollagen).

Av förarbetena framgår bland annat följande. Till personkretsen räknas bland annat personer som har haft rätt att vistas i landet men för vilka rätten har upphört, till exempel personer som har ansökt om uppehållstillstånd enligt utlänningslagen men fått avslag och därefter har hållit sig undan verkställighet. Hit räknas också personer som har haft ett uppehållstillstånd tidigare, till exempel ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, som har löpt ut. Även en utlänning som vistas i Sverige utan att ha gett sig till känna för någon myndighet räknas hit.

I förarbetena diskuteras för- och nackdelar med att ge rätt till utbildning till den aktuella personkretsen. Utgångspunkten är att de personer som lever och arbetar i Sverige ska ha tillstånd att göra det och att avlägsnandebeslut ska verkställas. Det lyfts fram att ett barn som ingår i en familj som vistas olagligt i landet befinner sig i en påfrestande situation och att en rätt till utbildning i den situationen kan spela en väsentlig roll för ett barnets hälsa och utveckling. Genom att barn ges en rätt till utbildning får de bättre förutsättningar att utvecklas psykiskt, fysiskt och socialt. De får också en kontinuerlig kontakt med vuxna personer utanför den egna familjen som har möjlighet att upptäcka om barnet far illa och i så fall ingripa och vidta nödvändiga åtgärder. Det förhållandet att det i vissa fall är straffbart att uppehålla sig i Sverige utan tillstånd bör inte hindra att de berörda barnen ges en rätt till utbildning med hänsyn till de fördelar som en rätt till utbildning medför. FN:s barnrättskommitté, som övervakar efterlevnaden av barnkonventionen, hade också vid flera tillfällen rekommenderat Sverige att även ge barn som vistas i landet utan tillstånd rätt till utbildning med hänvisning till artikel 28

i barnkonventionen. Regeringen uttalade att barnkonventionen ska läsas som en helhet, där de olika rättigheterna påverkar andra rättigheter, som rätten till liv och utveckling. Barnkonventionen omfattar personer upp till 18 års ålder, det vill säga även en stor del av eleverna i gymnasieskolan. Regeringen ansåg vid en avvägning mellan å ena sidan upprätthållandet av en reglerad invandring och å andra sidan barnets rätt till utbildning att det var rimligt att rätten till utbildning skulle omfatta förskoleklass, grundskola och gymnasieskola med motsvarande skolformer men inte förskola och fritidshem. Rätten till utbildning i gymnasieskola föreslogs med den inskränkningen att studierna måste påbörjas före 18 års ålder, vilket innebar att rätten till utbildning inte skulle vara mer omfattande än för asylsökande barn.¹⁴⁸

4.8.3 Eftergymnasiala studier

I högskolelagen, högskoleförordningen och förordningen om anmälningavgift och studieavgift vid universitet och högskolor finns bestämmelser om eftergymnasiala studier på universitet och högskolor. En studerande tas emot för utbildning vid ett lärosäte om han eller hon uppfyller behörighetskraven som lärosätet ytterst bestämmer. De allmänna behörighetskrav som gäller för att få tillgång till eftergymnasiala studier anges i 4 kap. 1 § högskolelagen. Det ställs bland annat krav på allmän eller särskild behörighet och att personen har kompetenser som motsvarar svensk eller utländsk högskoleförberedande examen på gymnasial nivå. Det krävs också att den som avser att studera ska ha betalat anmälningavgiften och studieavgiften enligt förordningen om anmälningavgift och studieavgift vid universitet och högskolor för att kunna bli antagen.

En utlänning som avser att studera i Sverige kan ansöka om uppehållstillstånd för studier enligt 5 b kap. UtlL. Ett sådant uppehållstillstånd beviljas inte den som har ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft och inte kan verkställas.¹⁴⁹ Ett uppehållstillstånd för studier ska återkallas om förutsättningarna för att bevilja uppehållstillståndet inte är uppfyllda.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Prop. 2012/13:58 *Utbildning för barn som vistas i Sverige utan tillstånd* s. 12–22.

¹⁴⁹ Se 5 b kap. 9 § 3 UtlL.

¹⁵⁰ Se 5 b kap. 21 § 1 UtlL.

4.8.4 Komvux

Komvux regleras i 20 kap. skollagen. Det finns sådan utbildning på grundläggande nivå (kan liknas vid grundskola), på gymnasial nivå, som svenska för invandrare och som anpassad utbildning på grundläggande och gymnasial nivå. Kommunerna ska genom komvux tillhandahålla en sammanhållen utbildning för nyanlända som tar del av insatser enligt lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (20 kap. 2 § skollagen). Komvux syftar bland annat till att ge vuxna sådana kunskaper som de behöver för att delta i samhälls- och arbetslivet samt att ge grundläggande kunskaper i svenska språket. Den sammanhållna utbildningen som ska tillhandahållas för vissa nyanlända invandrare syftar till att i strukturerad form ge deltagarna sådana kunskaper som de behöver för att kunna studera vidare eller etablera sig på arbetsmarknaden (20 kap. 4 a § skollagen).

Vem har rätt till komvux?

Av 20 kap. 11 och 20 §§ skollagen framgår att en vuxen har rätt att delta i komvux på grundläggande och gymnasial nivå från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon har fyller 20 år. Det gäller om han eller hon är bosatt i landet. Bosättningen regleras i 29 kap. 2 § skollagen. Begränsningar finns i 29 kap. 3 § samma lag. Bestämmelserna innebär att asylsökande och utlänningar som vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning normalt inte har rätt till komvux.

För komvux i svenska för invandare gäller enligt 20 kap. 31 § skollagen att en person har rätt att delta i sådan utbildning från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 16 år, om han eller hon är bosatt i landet. Bosättningsbegreppet i 29 kap. 2 § skollagen med ovan angivna begränsningar gäller även här. Det innebär att den som inte är folkbokförd i landet, men ändå anses bosatt här, inte har rätt till komvux. Folkbokföringen styr alltså vem som har rätt att delta i kommunal vuxenutbildning.

4.8.5 Studiestöd till bosatta och vid särskilda skäl

Studiestöd kan lämnas bland annat i form av studiehjälp och studiemedel. Studiehjälp kan lämnas för bland annat folkhögskolestudier, gymnasiestudier och komvux och omfattar studiebidrag, inackorderingstillägg och extra tillägg. Den som är 16–20 år kan få studiehjälp. Studiebidraget för den kategorin unga är 1 250 kronor i månaden.

Studiemedel består av studiebidrag och studielån. Studiemedel kan fås från och med andra kalenderhalvåret det år man fyller 20 år. Det är främst högskoleutbildningar och andra eftergymnasiala utbildningar som ger rätt till studiemedel. Det finns också studiestartsstöd och omställningsstudiestöd.

För utländska medborgare gäller följande. Studiestöd kan lämnas till utländska medborgare om de är bosatta här. Därutöver krävs det som huvudregel permanent uppehållstillstånd (2 kap. 4 § och 3 kap. 4 § studiestödslagen). Utöver permanent uppehållstillstånd godkänns också vissa andra uppehållstillstånd. De tidsbegränsade uppehållstillstånd som ger rätt till studiestöd är bland annat tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder enligt 12 kap. 18 § första stycket 1 UtL och för gymnasiestudier enligt lagen om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå.¹⁵¹ Studiestöd får även lämnas om det finns särskilda skäl.

Av uppgifter från CSN framgår att den som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vid ett tillfälligt verkställighetshinder enligt 5 kap. 11 § UtL inte beviljas studiestöd enligt CSN:s praxis. Det motiveras av att grunden för ett sådant uppehållstillstånd är verkställighetshinder.

Av CSN:s uppgifter om tillämpningen av särskilda skäl framgår att det ska vara skäl som innebär en tillräckligt stark anknytning till Sverige. Som exempel nämns om utlänningen har ett uppehållstillstånd som CSN jämför med ett uppehållstillstånd för en flykting. CSN bedömer då om Migrationsverket har beviljat uppehållstillståndet av flyktingliknande skäl. Ett annat exempel som nämns är om utlänningen har barn med en svensk medborgare som han eller hon bor tillsammans med i Sverige. Ett ytterligare exempel kan vara en utlänning som är under 20 år och som har en förälder med permanent uppehållstillstånd i Sverige.¹⁵²

¹⁵¹ Lagen om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå upphör att gälla den 20 januari 2025.

¹⁵² CSN:s hemsida.

Den enskildes uppgiftsskyldighet till CSN vid studiehjälp

Av 2 kap. 25–27 §§ studiestödsförordningen framgår att den till vilken studiebidraget betalas ut, vårdnadshavaren om den unge är under 18 år och annars den unge själv, genast ska anmäla till CSN om det sker någon ändring i förhållandena som har betydelse för rätten till studiestöd. CSN ska i ett beslut om studiestöd lämna upplysningar om uppgiftsskyldigheten. Om ändrade förhållanden föranleder det ska CSN ompröva rätten till studiestöd.

Den enskildes uppgiftsskyldighet till CSN vid studiemedel

Med stöd av 3 kap. 27 § studiestödslagen har CSN meddelat föreskrifter om uppgiftsskyldighet, vilka finns i CSNFS 2001:1. Det framgår i 14 kap. 2 § i föreskrifterna att en studerande bland annat ska anmäla till CSN om det inträffar förändringar i den studerandes förhållanden som har betydelse för rätten till studiemedel eller för studiemedlens storlek. Anmälan ska göras inom en vecka efter det att förändringen inträffat (14 kap. 3 § i föreskrifterna).

Av 3 kap. 35 § studiestödsförordningen framgår att den studerandes rätt till studiemedel ska omprövas när förhållandena föranleder det. Av andra stycket i paragrafen framgår bland annat att i fråga om tid för vilken en studerande har fått studiemedel får i sådant fall ändring till den studerandes nackdel ske bara om beslutet om ändring meddelas före utgången av den tidsperiod som de utbetalda studiemedlen hänför sig till eller ändringen kan verkställas genom avdrag på studiemedel som ska betalas ut senare under samma tidsperiod. Studiemedel betalas ut förskottsvis per månad (3 kap. 39 § studiestödsförordningen).

Migrationsverkets befintliga uppgiftsskyldighet till CSN

Det finns en reglering om överföring av information i 6 kap. 13 a § studiestödsförordningen mellan Migrationsverket och CSN. Av paragrafen framgår att Migrationsverket på begäran ska lämna CSN eller Överklagandenämnden för studiestöd vissa uppgifter om en utlänning som vistas i Sverige enligt utlänningslagen. Uppgiftsskyldigheten, som bara gäller om uppgifterna har betydelse för tillämp-

ningen av andra och tredje kapitlen i studiestödslagen, avser bland annat namn, personnummer, samordningsnummer, medborgarskap och tillstånd eller annat bevis om rätt att vistas i Sverige samt klassning av tillstånd eller annat bevis om rätt att vistas i Sverige enligt Migrationsverkets klassificeringssystem.

4.8.6 Studiestöd till asylsökande ges inte

Den som är asylsökande och aldrig har haft uppehållstillstånd i Sverige har inte rätt till studiestöd i någon form. För en tredjelandsmedborgare krävs det normalt sett ett uppehållstillstånd för att ha rätt till studiestöd. Men också den som inte har ett uppehållstillstånd kan beviljas studiestöd om det bedöms finnas särskilda skäl.

4.9 Etableringsinsatser vid uppehållstillstånd

Det finns etableringsprogram för nyanlända invandrade som ger rätt till etableringsersättning enligt förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program. Programmen syftar till att påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet. Det är Arbetsförmedlingen som ansvarar för insatserna. För att omfattas av rätten till etableringsinsatser ska man omfattas av lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och vara arbetssökande på Arbetsförmedlingen. För att omfattas av lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandare krävs det att man har ett uppehållstillstånd som kan läggas till grund för folkbokföring enligt vissa bestämmelser i utlänningslagen. Enligt 1 § i lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare är det bara om uppehållstillstånd har beviljats enligt 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § UtlL, enligt 12 kap. 18 § UtlL eller enligt 21 eller 22 kap. UtlL som lagen gäller.

Inga etableringsinsatser till asylsökande

Det framgår ovan att asylsökande inte har rätt till etableringsinsatser eftersom de inte uppfyller kravet på att ha ett uppehållstillstånd.

4.10 Statliga ersättningar till en kommun eller region

Det finns flera förordningar om statlig ersättning från staten via Migrationsverket till en kommun eller till en region när kommunen eller regionen har haft kostnader för vissa utlänningar.

4.10.1 Förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar

Genom förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar, 2010 års förordning, kan kommuner, regioner och kommunalförbund få ersättning från staten för mottagande av och insatser för vissa utlänningar som de har haft kostnader för. Det gäller bland annat för utlänningar som har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd som kan läggas till grund för folkbokföring enligt vissa i förordningen uppräknade bestämmelser. Ersättning kan bland annat lämnas för en utlänning som har beviljats ett uppehållstillstånd som kan läggas till grund för folkbokföring enligt 5 kap. 11 § UtL, det vill säga en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder (5 § i förordningen). Ersättning kan enligt förordningen ges för olika uppräknade insatser, om kraven för det är uppfyllda. Frågan om ersättning prövas av och betalas ut av Migrationsverket.

Med stöd av förordningen kan till exempel en kommun som har tagit emot skyddsbehövande eller vissa andra utlänningar för bosättning få ersättning i form av schablonersättning, för ekonomiskt bistånd, stöd och service samt för hälso- och sjukvård och för mottagandet av ensamkommande barn.

En region har rätt till ersättning för vissa hälso- och sjukvårdskostnader och för en hälsoundersökning.

Av 38 § i förordningen framgår att kommuner och regioner är skyldiga att lämna Migrationsverket de uppgifter som krävs för att Migrationsverket ska kunna bedöma deras rätt till ersättning.

4.10.2 Förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande

Förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande, 1996 års förordning, reglerar ersättning som Migrationsverket kan betala till en region, en kommun eller ett öppenvårdsapotek för hälso- och sjukvård, hälsoundersökning och receptförskrivna läkemedel för vissa utlänningar. Ersättningen beslutas av och betalas ut av Migrationsverket.

Det framgår av 2 § i 1996 års förordning att ersättning får ges för utlänningar som omfattas av 1 § första stycket 1 och 2 LMA. För vuxna ersätts omedelbar vård och vård som inte kan anstå samt viss annan uppräknad vård. För barn och vissa vuxna som bor kvar på förläggning efter att uppehållstillstånd, som föranleder folkbokföring, har beviljats, ges ersättning för fullständig hälso- och sjukvård samt tandvård (4 § i förordningen). Ersättning får också ges för en hälsoundersökning per utlänning som avses i 1 § första stycket 1 LMA och som är registrerad hos Migrationsverket.

Av 5 a § i förordningen framgår att ersättning på samma sätt som för asylsökande också ges för hälso- och sjukvård samt för hälsoundersökning som lämnas till en utlänning som avses i 11 kap. 2 § UtlL, det vill säga en utlänning som är tagen i förvar. Det finns särskilda bestämmelser om med vilka belopp ersättning kan ges. Öppenvårdsapotek har rätt till ersättning av staten för receptförskrivna läkemedel för utlänningar som är asylsökande och för utlänningar som är tagna i förvar. Det framgår av 9 § i 1996 års förordning.

4.10.3 Förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

I förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl., här kallad 2017 års förordning, finns bland annat regler om statlig ersättning till kommuner och regioner som Migrationsverket beslutar om och betalar ut i vissa fall. Bland annat har kommuner med stöd av förordningen rätt till ersättning för kostnader för utbildning för asylsökande barn som enligt 29 kap. 2 § skollagen anses som bosatta här och därför har rätt till utbildning enligt den lagen.

Av 17 § i förordningen framgår följande. För en person som vistas här med stöd av en ansökan eller ett beslut om tidsbegränsat

uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § UtlL har en kommun rätt till ersättning för kostnader för bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL och den vård som har lämnats med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen om vård av missbrukare i vissa fall. Paragrafen rör alltså utlänningar som är så kallade bevispersoner och utlänningar som är föremål för tvångsvård via en kommun. Ersättning enligt 17 § i förordningen betalas ut efter ansökan kvartalsvis i efterskott enligt vissa bestämmelser i 19 § i förordningen.

5 Inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder

5.1 Kapitlets innehåll

I uppdraget ingår att föreslå en ny ordning som gör det möjligt att för vissa utlännningar inhibera eller på annat sätt skjuta upp verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning, i stället för att bevilja utlännningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 §, 12 kap. 18 § eller 12 kap. 16 b § UtlL, när det finns ett tillfälligt verkställighetshinder. I kapitel 2 redogörs närmare för vilka utlännningar som ska omfattas av den nya ordningen.

I detta kapitel redovisas överväganden och förslag i de här frågorna. Här återfinns också överväganden och förslag när det gäller behovet av bestämmelser om omprövning, upphävande och överklagande av sådana beslut om att inhibera eller på annat sätt skjuta upp verkställigheten. Vidare finns i kapitlet överväganden och förslag om vissa närliggande frågor, bland annat om ett ärende om att inhibera eller på annat sätt skjuta upp en verkställighet vid ett tillfälligt verkställighetshinder ska kunna utgöra ett säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 § UtlL.

Kapitlet inleds med några utgångspunkter för förslagen (avsnitt 5.2). Därefter tas några övergripande frågor upp (avsnitten 5.3 och 5.4). Avsnitten 5.5–5.13 handlar om den nya ordningen med uppskjuten verkställighet i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen, uteslutandeärenden, vägransärenden och ordnings- och säkerhetsstörningsärenden vid tillfälliga verkställighetshinder. Avsnitten 5.14–5.20 handlar om den nya ordningen med uppskjuten verkställighet i ärenden om brottsutvisade vid sådana hinder. Avsnitt 5.21 handlar om några övriga frågor, bland annat avseende utlännningar som avtjänar fängelsestraff.

5.2 Utgångspunkter för förslagen

5.2.1 Nuvarande reglering och praxis vid tillfälliga verkställighetshinder

I utlänningslagen saknas ett uttryckligt stöd för att skjuta upp verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning under längre tid, utan att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, när det finns ett tillfälligt hinder mot verkställigheten. Förarbetena till utlänningslagen ger uttryck för att det i vissa fall skulle vara möjligt att vid ett tillfälligt verkställighetshinder besluta om anstånd i stället för att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.¹⁵³ Migrationsöverdomstolen har dock i MIG 2018:21 bedömt att det inte utan ett uttryckligt lagstöd är lämpligt att meddela anstånd med verkställigheten när det inte är möjligt att förutse när en verkställighet kommer att kunna ske. I stället beviljas därför i de fall där det finns ett tillfälligt hinder mot verkställigheten för närvarande tidsbegränsade uppehållstillstånd. Det sker även i de ärendetyper som omfattas av uppdraget, det vill säga säkerhetsärenden enligt utlänningslagen, uteslutandeärenden, vägransärenden, ordnings- och säkerhetsstörningsärenden och ärenden om brottsutvisade. För de utläningar som inte utvisats på grund av brott beviljas dessa uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 11, 18 eller 19 § UtlL medan de utläningar som utvisats på grund av brott i stället beviljas uppehållstillstånd med stöd av 12 kap. 16 b § UtlL.

5.2.2 Förenlighet med EU-rätten

Återvändandedirektivet och principen om non-refoulement

Det är artiklarna 5, 9 och 14 i återvändandedirektivet som är av särskilt intresse när det gäller att föreslå en ny ordning som ger möjlighet att inhibera eller på annat sätt skjuta upp verkställigheten av beslut om avvisning eller utvisning i stället för att bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd vid tillfälliga verkställighetshinder.

I artikel 5 i direktivet anges att när medlemsstaterna genomför direktivet ska de respektera principen om non-refoulement. I artikel 9.1 a) i direktivet anges att medlemsstaterna ska skjuta upp verkstäl-

¹⁵³ Prop. 2004/05:170 s. 283.

ligheten av ett avlägsnande om det strider mot principen om non-refoulement. Artikel 14 i direktivet innehåller garantier i avvaktan på ett återvändande när verkställigheten av ett avlägsnande skjutits upp enligt artikel 9.

När återvändandedirektivet införlivades i svensk rätt uttalade regeringen bland annat att det som anges i artiklarna 5 och 9 i direktivet om principen om non-refoulement var uppfyllt genom gällande rätt och att några författningsändringar därför inte behövdes för att uppfylla direktivets krav i dessa delar.¹⁵⁴

EU-domstolens dom i mål C-663/21

EU-domstolen har i en dom den 6 juli 2023 i mål C-663/21 uttalat att artikel 5 i återvändandedirektivet utgör hinder för att meddela ett beslut om återvändande, det vill säga ett beslut om avvisning eller utvisning, för en tredjelandsmedborgare när det är utrett att det enligt denna princip är uteslutet att under obestämd tid avlägsna tredjelandsmedborgaren till det aktuella mottagarlandet.

Domen ger uttryck för att behörig nationell myndighet inte får fatta ett beslut om avvisning eller utvisning i vissa fall efter att det konstaterats att det finns ett verkställighetshinder i form av non-refoulement. I domen ges inte någon närmare förklaring till vad domstolen menar med begreppen utrett, uteslutet och obestämd tid. I domen finns inte heller någon närmare information om hur denna prövning ska gå till eller vad som i stället ska gälla om något beslut om avvisning eller utvisning inte får fattas. Återvändandedirektivet, eller EU-rätten i övrigt, ställer emellertid inte upp något krav på att ett uppehållstillstånd måste beviljas när det konstaterats att det finns ett hinder mot verkställigheten.¹⁵⁵

EU-domstolen har i en tidigare dom den 3 juni 2021 i mål C-546/19 uttalat att det skulle strida mot både syftet med återvändandedirektivet och artikel 6 i direktivet, som handlar om beslut om återvändande, att godta att en tredjelandsmedborgare som befinner sig i en medlemsstat utan vare sig uppehållsrätt eller uppehållstill-

¹⁵⁴ Prop. 2011/12:60 s. 63.

¹⁵⁵ Jämför artikel 6.4 i återvändandedirektivet, se även EU-domstolens domar i mål C-69/21, punkten 103, och i mål C-352/23, punkten 79. Domstolen uttalar i domen i det senare målet att en medlemsstat inte är skyldig att av tvingande humanitära skäl bevilja uppehållsrätt till en tredjelandsmedborgare som för närvarande vistas olagligt på dess territorium. Det gäller oavsett hur länge han eller hon har vistats där.

stånd och således olagligt, men som inte kan avlägsnas på grund av principen om non-refoulement, ges en intermediär status.¹⁵⁶ I domen konstateras också att det av artikel 9.1 a) i direktivet framgår att en sådan omständighet enbart motiverar att medlemsstaten skjuter upp avlägsnandet av nämnda beslut.

Efter EU-domstolens dom i C-663/21 har en diskussion uppstått i medlemsstaterna om innebörden av domen såvitt avser principen om non-refoulement. För närvarande finns det i vart fall ett mål anhängigt vid domstolen som rör bland annat artikel 5 och principen om non-refoulement i förhållande till ett beslut om återvändande, mål C-288/23. I målet har det ställts en fråga om det när principen om non-refoulement aktualiseras innebär att det inte är möjligt att fatta ett beslut om återvändande eller om det i ett sådant fall är obligatoriskt att anta ett beslut om återvändande och därefter skjuta upp verkställigheten av avlägsnandet enligt artikel 9.1 a) i direktivet.¹⁵⁷

EU-domstolens dom i förhållande till svensk rätt

På vilket sätt är EU-domstolens dom i mål C-663/21 av relevans för uppdraget?

Mot bakgrund av EU-domstolens dom uppstår frågan om det över huvud taget är möjligt att meddela ett beslut om avvisning eller utvisning samtidigt som det bedöms finnas ett hinder mot verkställigheten i form av non-refoulement i vissa fall. Svaret på frågan är av betydelse, dels eftersom det enligt svensk rätt är möjligt att i vissa fall fatta ett beslut om avvisning eller utvisning samtidigt som det bedöms finnas ett verkställighetshinder i form av non-refoulement, dels eftersom svensk rätt i princip förutsätter att det finns ett beslut om avvisning eller utvisning för att ett beslut om att inhibera eller på annat sätt skjuta upp verkställigheten ska kunna fattas.

I svensk rätt görs, som framgått i det föregående, också en skillnad mellan tillfälliga och bestående verkställighetshinder utan att det finns någon legal definition av vad som är ett tillfälligt respektive ett bestående hinder. Bedömningen görs i stället i varje enskilt ärende. I praktiken bedöms dock även hinder där man inte på förhand vet hur länge hindret kommer att finnas som tillfälliga och även hinder i

¹⁵⁶ Punkterna 57-59 i domen.

¹⁵⁷ Jämför även EU-domstolens dom i C-156/23.

form av non-refoulement kan bedömas som tillfälliga. För en närmare redogörelse av den skillnad som görs i svensk rätt mellan tillfälliga och bestående verkställighetshinder, se avsnitt 3.8.2.

Inom EU-rätten görs ingen motsvarande skillnad eller uppdelning mellan tillfälliga och bestående verkställighetshinder. Det ger anledning att fundera särskilt över vad begreppet obestämd tid i EU-domstolens dom C-663/21 betyder för svenskt vidkommande.

Bestående hinder mot verkställigheten som finns redan i samband med att ett beslut om avvisning eller utvisning övervägs

När ett bestående hinder mot verkställigheten bedöms finnas redan i samband med att ett beslut om avvisning eller utvisning övervägs är svensk rätt förenlig med det som anges i EU-domstolens dom om att ett beslut om avvisning eller utvisning i vissa fall inte ska meddelas.

Om det redan i samband med att frågan om avvisning eller utvisning prövas första gången bedöms finnas ett bestående hinder mot verkställigheten beviljas de utlänningar, där frågan uppkommer i ett ärende om uppehållstillstånd, ett uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 6 § UtlL. Enligt denna paragraf kan ett uppehållstillstånd beviljas om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige.¹⁵⁸ Något beslut om avvisning eller utvisning fattas då inte.

Uppkommer frågan i stället i ett brottmål ska enligt förarbetena ett beslut om utvisning som utgångspunkt inte fattas om det redan då visar sig att ett avlägsnandebeslut inte kommer att gå att verkställa.¹⁵⁹ Högsta domstolen har i NJA 2019 s. 47 som allmän utgångspunkt också uttalat att när det gäller individuella verkställighetshinder, det vill säga hinder som är hänförliga till en specifik individ, bör det i normalfallet redan vid domstillfället kunna konstateras om hindret kommer att bestå under överskådlig tid och således även vid

¹⁵⁸ MIG 2011:24. Se även prop. 2009/10:31 s. 108 f. där det anges att om ett verkställighetshinder bedöms vara bestående under så lång tid att utlänningen kan bedömas få en särskild anknytning till Sverige kan ett uppehållstillstånd ges med stöd av 5 kap. 6 § UtlL.

¹⁵⁹ Prop. 1988/89:86 s. 72 f., s. 117 och s. 165 f.

den tidpunkt som utvisningsbeslutet ska verkställas.¹⁶⁰ Om domstolen bedömer att hindret är bestående, bör den inte besluta om utvisning.

Tillfälliga hinder mot verkställigheten som finns redan i samband med att ett administrativt beslut om avvisning eller utvisning övervägs

Om det i ett ärende om uppehållstillstånd, där något beslut om avvisning eller utvisning inte redan fattats, konstateras att det finns ett tillfälligt verkställighetshinder beviljas enligt gällande rätt ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § UtL samtidigt som även ett beslut om avvisning eller utvisning i regel fattas. Det gäller även om det finns ett verkställighetshinder i form av non-refoulement. Uppehållstillståndets giltighetstid är i dessa fall normalt ett år. Det innebär att den bedömning som görs i samband med ett sådant beslut sträcker sig ett år framåt i tiden. Innan det tidsbegränsade uppehållstillståndet löper ut har utlänningen möjlighet att på nytt ansöka om uppehållstillstånd och anföra att verkställighetshindret består.¹⁶¹ En ny bedömning av verkställighetshindret och dess förmodade varaktighet kommer då att göras. Om utlänningen inte ansöker om uppehållstillstånd på nytt innan det tidigare uppehållstillståndet löper ut finns i stället möjlighet för utlänningen att ansöka om ny prövning av frågan om uppehållstillstånd enligt 12 kap. 19 § UtL och då få verkställighetshindret prövat inom ramen för denna prövning.¹⁶² Migrationsverket ska också alltid beakta verkställighetshinder i form av bland annat non-refoulement ex officio i enlighet med 12 kap. 18 § UtL. Det gäller både verkställighetshinder som bedöms som tillfälliga och verkställighetshinder som bedöms som bestående.

Som redan angetts framgår det inte närmare av EU-domstolens dom i C-663/21 vad som menas med begreppen utrett, uteslutet och obestämd tid. Innebörden av domen får mot den bakgrunden och

¹⁶⁰ Ett individuellt verkställighetshinder kan bestå i till exempel att utlänningen i hemlandet riskerar förföljelse på grund av etnicitet, sexuell läggning, politisk uppfattning eller trosuppfattning. Det kan dock också handla om att utlänningen där riskerar dödsstraff, om det blir känt vilka brott han eller hon dömts för i Sverige.

¹⁶¹ Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande, Hantering av ansökningar om fortsatt uppehållstillstånd m.m., RS/082/2021.

¹⁶² Migrationsöverdomstolen har i avgörandet MIG 2019:5 ansett att om det bedöms finnas skälig anledning att anta att en utlänning i det land dit avvisning eller utvisning ska ske, skulle vara i fara att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, krävs inte att utlänningen visar giltig ursäkt för att ny prövning ska beviljas.

med hänsyn tagen även till domen i C-546/19, där domstolen ger uttryck för det motsatta, anses oklar. I avsaknad av ytterligare ledning från högre instans är sammantaget bedömningen att det, i vart fall för närvarande, inte kan anses oförenligt med EU-rätten med en ordning för tillfälliga verkställighetshinder som den svenska. Det motiveras bland annat av att ordningen innefattar en möjlighet till regelbundna nya prövningar av ett verkställighetshinder så länge som det kan antas bestå. Det är enligt ordningen även möjligt att när som helst göra bedömningen att ett verkställighetshinder övergått till att vara bestående. I samband med ett beslut om avvisning eller utvisning kan det då generellt sett inte anses utrett att det är uteslutet enligt principen om non-refoulement med en verkställighet inom obestämd tid.

Den reglering som föreslås för att, för de utlänningar som uppdraget omfattar, skjuta upp verkställigheten i stället för att bevilja uppehållstillstånd vid tillfälliga verkställighetshinder bör, mot anförd bakgrund, förenas med en skyldighet för behöriga myndigheter att med regelbundna intervaller pröva besluten på nytt. Ett verkställighetshinder kan med ett sådant synsätt inte anses vara under obestämd tid.

Normalt sett är det förenat med betydande svårigheter att i samband med ett beslut om avvisning eller utvisning fastställa om ett verkställighetshinder enligt principen om non-refoulement, som finns redan då, gör att det är uteslutet med en verkställighet på obestämd tid. Men i många fall går det att uttala sig om att hindret kan antas bestå som längst under i vart fall det närmaste året. Om det i ett enskilt fall redan vid beslutet om avvisning eller utvisning går att säga att det är utrett att det är uteslutet med en verkställighet av avlägsnandebeslutet på obestämd tid och det beror på principen om non-refoulement ska dock något sådant beslut inte fattas.

Tillfälliga hinder mot verkställigheten som finns redan i samband med att allmän domstol överväger att fatta beslut om utvisning på grund av brott

Om det i ett brottmål finns ett tillfälligt verkställighetshinder redan då allmän domstol prövar frågan om utvisning fattas i regel ändå ett beslut om utvisning, om förutsättningarna för det i övrigt är uppfyllda. Så sker i vart fall om verkställigheten då inte bedöms som nära

förestående med hänsyn till längden på det fängelsestraff som utlänningen ska avtjäna.

Högsta domstolen har i NJA 2019 s. 47 uttalat att när det gäller generella verkställighetshinder, det vill säga hinder som inte är direkt hänförliga till en enskild individ, kan dessa ha olika orsaker och vara av olika tyngd. Ett sådant hinder kan till exempel bestå i att det i hemlandet pågår en väpnad konflikt, att det i mottagarlandet råder inreseförbud för vissa grupper eller att det för tillfället inte är möjligt att praktiskt verkställa avlägsnandebeslut till landet. Det är oftast inte möjligt att bedöma om ett sådant hinder kommer att bestå vid det tillfälle då utvisningen ska verkställas. Huvudregeln bör därför i dessa fall enligt Högsta domstolen vara att domstolen ska besluta om utvisning i sådana situationer. Utlänningen kan dock även i dessa fall få verkställighetshindret prövat på nytt vid ett senare tillfälle. Det sker då med stöd av framför allt bestämmelserna i 12 kap. 16 b och 19 b §§ UtlL. Enligt 12 kap. 20 § UtlL ska Migrationsverket också alltid ex officio beakta om det i ett ärende som avser en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott kommer fram sådana skäl som anges i 12 kap. 16 b § UtlL. Vid en prövning enligt 12 kap. 16 b eller 19 b § UtlL är EU-domstolens dom i C-663/21 inte relevant. Det beror på att beslutet om utvisning då redan är fattat och att frågan om verkställighetshinder därför inte behandlas i samband med frågan om beslut om utvisning. Om det efter att ett beslut om utvisning har meddelats kommer fram att det enligt principen om non-refoulement inte är möjligt att verkställa beslutet ska verkställigheten skjutas upp enligt artikel 9.1 a) i återvändandendirektivet.

Mot den redovisade bakgrunden görs följande bedömning. Det kan inte när allmän domstol prövar frågan om utvisning på grund av brott och det bedöms finnas ett tillfälligt verkställighetshinder redan då, generellt anses utrett att det är uteslutet med en verkställighet inom obestämd tid. Det kan emellertid förekomma att en sådan bedömning görs i ett enskilt fall. Något beslut om utvisning på grund av brott ska då inte fattas.

Sammantagen bedömning

EU-domstolens dom får i första hand bedömas ta sikte på de verkställighetshinder som enligt svensk rätt betraktas som bestående. Även om domen skulle vara tillämplig också på verkställighetshinder som enligt svensk rätt bedöms som tillfälliga får det fortsatt anses förenligt med EU-rätten att i vissa fall fatta ett beslut om avvisning eller utvisning samtidigt som det konstateras att det finns ett hinder mot verkställigheten i form av non-refoulement. Det gäller under förutsättning att någon verkställighet inte sker så länge hindret består, hindret vid detta prövningstillfälle bedöms vara av övergående natur, det vill säga tillfälligt, och hindrets art och omfattning kommer att prövas på nytt inom viss tid. Det kan då i samband med ett beslut om avvisning eller utvisning inte anses utrett att det är utslutet med en verkställighet inom obestämd tid.

Sammanfattningsvis är bedömningen att svensk rätt är förenlig med återvändandedirektivet så som direktivet har uttolkats av EU-domstolen när det gäller verkställighetshinder i form av non-refoulement. Det gäller både sådana verkställighetshinder som i Sverige vid prövningen av frågan om avvisning eller utvisning bedöms som bestående och de som då bedöms som tillfälliga.

Som framgått i det föregående ställer EU-rätten inte upp något krav på att ett beslut om uppehållstillstånd ska fattas när ett beslut om avvisning eller utvisning inte får meddelas eller ett sådant beslut inte får verkställas. Det är mot den bakgrunden förenligt med EU-rätten att skjuta upp verkställigheten, till exempel genom ett beslut om inhibition, i stället för att bevilja ett uppehållstillstånd när det finns ett tillfälligt hinder mot verkställigheten. Det gäller även om det är ett hinder i form av non-refoulement.¹⁶³

Att införa bestämmelser i utlänningslagen som innebär att vissa utlännningar vid tillfälliga verkställighetshinder kommer att få beslut om att verkställigheten inhiberas eller på annat sätt skjuts upp kommer inte att påverka den nuvarande uppdelningen mellan tillfälliga och bestående verkställighetshinder. Den uppdelningen kommer alltså fortfarande att finnas kvar. Detsamma gäller Migrationsverkets prövningar ex officio av verkställighetshinder som är bestående enligt 12 kap. 18 och 20 §§ UtlL. Härutöver kommer principen om non-refoulement även fortsatt att respekteras genom att ett avlägs-

¹⁶³ Jämför artikel 9 i återvändandedirektivet.

nandebeslut aldrig får verkställas så länge det i det enskilda fallet finns ett sådant verkställighetshinder.

5.2.3 Skillnaden mellan inte bestående, tillfälliga, respektive bestående verkställighetshinder

Som framgått i det föregående innefattar uppdraget inte att föreslå några förändringar i den nuvarande uppdelningen mellan inte bestående, tillfälliga, respektive bestående verkställighetshinder eller inbörden av dessa begrepp. Det innebär att den praxis som finns på detta område kommer att vara aktuell även framöver för tolkningen och tillämpningen av vad som är ett inte bestående, tillfälligt, respektive ett bestående verkställighetshinder.

5.3 Begreppet inhibition av verkställigheten bör användas för att skjuta upp en verkställighet

Förslag: Begreppet *inhibition av verkställigheten* ska användas i de bestämmelser i utlänningslagen som föreslås och som kommer att göra det möjligt att för de utlänningar som omfattas av uppdraget skjuta upp verkställigheten av beslut om avvisning eller utvisning vid tillfälliga verkställighetshinder i stället för att bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd.

5.3.1 Olika begrepp används för att skjuta upp en verkställighet

I uppdraget ingår att föreslå en ordning som gör det möjligt att för de utlänningar som omfattas av uppdraget inhibera alternativt på annat sätt skjuta upp verkställigheten av beslut om avvisning eller utvisning vid tillfälliga verkställighetshinder i stället för att bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd. Det finns därför anledning att inledningsvis överväga om det är rättsfiguren inhibition som ska användas för att kunna skjuta upp en verkställighet eller om den ordning som föreslås i stället bör byggas upp på annat sätt och utifrån ett annat begrepp.

I utlänningslagens förarbeten har hittills i dessa sammanhang använts begreppet *anstånd med verkställigheten*.¹⁶⁴ I återvändandedirektivet används för en situation när det finns ett tillfälligt hinder mot verkställigheten i stället begreppet *uppskjutande av verkställigheten*. En fördel med att använda detta begrepp även i utlänningslagen skulle vara att det då blir tydligt hur den svenska rätten på området kopplar till EU-rätten. Till det kommer dock att det när det gäller vissa utläningar redan finns en möjlighet för behöriga myndigheter att besluta om inhibition i stället för att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, om det finns ett hinder mot att ett beslut om utvisning verkställs. Det gäller i de så kallade kvalificerade säkerhetsärendena enligt lagen om särskild kontroll av vissa utläningar (2 kap. 14 § LSU). Detta talar för att även här använda begreppet *inhibition*.

5.3.2 För- och nackdelar med att använda begreppet inhibition

En nackdel med att använda begreppet inhibition även för de nu aktuella situationerna i utlänningslagen skulle kunna vara att det i denna lag redan finns ett stort antal bestämmelser om inhibition som rör helt andra förhållanden än de nu aktuella. Samtidigt skulle en fördel med att använda begreppet inhibition vara att det är en etablerad rättsfigur i svensk rätt med en klar och tydlig rättsverkan. Genom att använda begreppet kan även vissa redan befintliga bestämmelser i utlänningslagen och utlänningsförordningen bli tillämpliga. Det gäller till exempel vissa av de bestämmelser som reglerar möjligheten att i vissa mål och ärenden vid behov förordna offentligt biträde (18 kap. UtL). Det gäller även vissa av bestämmelserna om underrettelseskyldighet i 7 kap. UtIF.¹⁶⁵

5.3.3 Sammantagen bedömning

Sammantaget bedöms fördelarna med att använda begreppet inhibition överväga nackdelarna. För att särskilja begreppet från övriga typer av inhibition i utlänningslagen bör dock för tydlighetens skull begreppet *inhibition av verkställigheten* användas i samband med den

¹⁶⁴ Prop. 2004/05:170 s. 282 f.

¹⁶⁵ Se vidare avsnitten 5.8.1, 5.11.3 och 5.17.1 och 5.20.4.

ordning som föreslås för vissa utläningar vid tillfälliga verkställighetshinder. Det förhållandet att detta begrepp ska användas i utläningslagen innebär inte att det avses något annat än det som i återvändandedirektivet anges som *uppskjutande av verkställigheten*.¹⁶⁶

5.4 Innebörden av ett beslut om inhibition av verkställigheten

Förslag: Innebörden av ett beslut om inhibition av verkställigheten ska vara att beslutet om avvisning eller utvisning inte får verkställas. Ett sådant beslut innebär dock inte att verkställighetsärendet förfaller. Beslutet hindrar inte heller att åtgärder i verkställighetsärendet vidtas under tiden som beslutet gäller.

5.4.1 Beslutet om avvisning eller utvisning får inte verkställas

Innebörden av ett beslut om inhibition av verkställigheten ska vara att verkställigheten av beslutet om avvisning eller utvisning skjuts upp och att avlägsnandebeslutet inte får verkställas så länge beslutet om inhibition av verkställigheten består.

Ett beslut om inhibition av verkställigheten gäller omedelbart. Även om så är fallet, kommer dock ett sådant beslut som meddelas samtidigt med ett avlägsnandebeslut att få verkan först när avlägsnandebeslutet är verkställbart. Det innebär att ett sådant beslut då börjar gälla när avlägsnandebeslutet fått laga kraft eller vid den tidigare tidpunkt när detta beslut ändå får verkställas.

Ett beslut om inhibition av verkställigheten ska upphävas när det inte längre finns skäl för beslutet. Ett beslut att upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten gäller omedelbart och således även om det överklagas, se avsnitten 5.7.1 och 5.16.1.

¹⁶⁶ Se till exempel artiklarna 9 och 14 i direktivet.

5.4.2 Det är fortfarande fråga om ett verkställighetsärende

Den omständigheten att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut tillfälligt inte får verkställas enligt utlänningslagen innebär inte att verkställighetsärendet som sådant förfaller.¹⁶⁷ Ett beslut om inhibition av verkställigheten som meddelas när det finns ett tillfälligt verkställighetshinder bör därför inte heller innebära att den verkställande myndighetens arbete med verkställighetsförberedande åtgärder inte ska påbörjas eller, om sådana åtgärder redan påbörjats, fortsätta. Det kan till exempel handla om att klarlägga en utlännings identitet eller medborgarskap eller att skaffa fram nödvändiga handlingar för att en verkställighet ska kunna ske så snart det tillfälliga verkställighetshindret upphört.¹⁶⁸

Det är angeläget och prioriterat att verkställighetsärenden, det vill säga ärenden där det finns ett beslut om avvisning eller utvisning som ska verkställas, hela tiden handläggs ändamålsenligt och effektivt i syfte att avlägsnandebesluten ska kunna verkställas så snart som möjligt. Det gäller alla verkställighetsärenden. Samtidigt bör särskilt fokus läggas bland annat på de ärenden i vilka det finns en utlännings som ska avlägsnas från landet som en följd av att han eller hon har bedömts utgöra ett säkerhetsshot eller ett hot mot allmän ordning och säkerhet, är utesluten från att anses som flykting eller alternativt skyddsbehövande på grund av att det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon har gjort sig skyldig till eller deltagit i förövandet av vissa brott eller gärningar i ursprungslandet eller har utvisats på grund av brott begångna i Sverige. Det är av särskild vikt att den verkställande myndigheten i dessa ärenden löpande överväger vilka åtgärder som kommer att behöva vidtas för att avlägsnandebesluten ska kunna verkställas och så snart en sådan åtgärd bedöms lämplig i det enskilda fallet också vidtar denna åtgärd. Allt ska ske i syfte att en verkställighet ska kunna ske så snart som möjligt efter det att det tillfälliga verkställighetshindret upphört. Värt att särskilt notera i sammanhanget är det skyndsamhetskrav som finns i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen (1 kap. 13 § UtL). Det kravet gäller även på verkställighetsstadiet. Vilken typ av tillfälligt verkställighetshinder som det är fråga om har dock samtidigt betydelse för vilka åtgär-

¹⁶⁷ Jämför Migrationsöverdomstolens avgöranden i MIG 2009:15 och MIG 2011:12.

¹⁶⁸ Jämför 9 kap. 13 § UtL.

der, om några, som den verkställande myndigheten kan vidta i ett verkställighetsärende.

5.4.3 Verkställighetsförberedande åtgärder utifrån det tillfälliga verkställighetshindrets art

Medicinska eller praktiska verkställighetshinder eller hinder hänförliga till de allmänna förhållandena i mottagarlandet

Ett verkställighetsarbete bör normalt sett kunna påbörjas alternativt fortsätta i de fall där det tillfälliga verkställighetshindret enbart är hänförligt till utlänningens hälsotillstånd. Detsamma bör gälla om hindret enbart är av praktisk natur eller inte är direkt hänförligt till utlänningen utan endast till de allmänna förhållandena i mottagarlandet.¹⁶⁹ Det tillfälliga verkställighetshindret kan till exempel bestå i att mottagarlandet vägrar att ta emot vissa grupper av utlänningar, exempelvis statslösa, utan att det utgör ett politiskt verkställighetshinder. Det tillfälliga verkställighetshindret kan också bestå i att det i mottagarlandet för närvarande pågår en väpnad konflikt.

Politiska verkställighetshinder där hotbilden är riktad mot en enskild individ eller en grupp som individen tillhör

När det gäller de politiska verkställighetshindren enligt 12 kap. 1–3 §§ UtlL behöver andra överväganden göras. Särskild betydelse får här vilken aktör som hotbilden utgår i fråan, det vill säga om hotbilden härrör från staten i mottagarlandet eller från någon annan aktör i landet.

Om det tillfälliga verkställighetshindret består i att utlänningen i mottagarlandet riskerar att utsättas för skyddsgrundande behandling eller bestraffning, men hotbilden inte utgår från staten i mottagarlandet utan i stället från en privat aktör, bör mottagarlandets myndigheter och beskickningar under vissa förutsättningar kunna kontakta även under tiden som det tillfälliga verkställighetshindret be-

¹⁶⁹ Jämför MIG 2011:26 där Migrationsöverdomstolen uttalade att en omständighet som handlar om ett lands vilja och möjlighet att ta emot en utlänning kan vara både ett politiskt och ett praktiskt verkställighetshinder och att det krävs en bedömning i varje enskilt fall för att avgöra om hindret är av enbart praktisk natur eller om det också hänför sig till utlänningens behov av skydd.

står. Det bör dock endast ske om det finns behov av det och det också bedöms som lämpligt i det enskilda fallet. I 7 kap. 20 § UtLF finns en reglering om vilka uppgifter som den verkställande myndigheten får lämna till behörig myndighet, till exempel en ambassad, för att resehandlingar ska kunna utfärdas. Oaktat denna reglering måste det dock enligt JO alltid göras en bedömning i det enskilda fallet av om ett utlämnande av sådana uppgifter kan och bör ske. Det gäller även i dessa fall.¹⁷⁰

I vissa fall beror det tillfälliga verkställighetshindret på att utlännningen i mottagarlandet riskerar att utsättas för förföljelse, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning av staten. Om så är fallet, och hotbilden således utgår från staten i mottagarlandet, får, med hänsyn till det, mottagarlandets myndigheter aldrig kontaktas under tiden som det tillfälliga verkställighetshindret gäller. Det inbegriper även kontakter med mottagarlandets eventuella beskickningar i Sverige eller utomlands.

Sammantagen bedömning

Sammanfattningsvis kan konstateras att avgörande för vilka kontakter som den verkställande myndigheten får ta i ett verkställighetsärende under tiden som ett beslut om inhibition av verkställigheten gäller framför allt bör vara verkställighetshindrets karaktär. Om det är fråga om ett hinder enligt 12 kap. 1, 2 eller 3 § UtLF har det också betydelse från vem hotbilden härrör och om hotbilden riktar sig mot en enskild individ eller en grupp som denna individ tillhör. Om hotbilden i dessa fall utgår från staten får mottagarlandets myndigheter inte kontaktas under tiden som det tillfälliga verkställighetshindret består. Det beror på att en sådan kontakt i sig skulle kunna medföra en risk för att utlännningen eller hans eller hennes anhöriga utsätts för skyddsgrundande behandling eller bestraffning.

¹⁷⁰ JO dnr 1573-2015. I ärendet uttalade JO kritik mot Polismyndigheten för att handlingar i ett verkställighetsärende överlämnats till en utländsk ambassad utan att någon sekretessprövning gjorts. Se även JO 2012/13 s. 265, dnr 258-2011.

5.4.4 Vistelsen ska anses olaglig i den mening som avses i återvändandedirektivet

Återvändandedirektivet innehåller bestämmelser om gemensamma normer och förfaranden i medlemsstaterna för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna. I direktivet anges att med olaglig vistelse avses en vistelse på en medlemsstats territorium av en tredjelandsmedborgare som inte, eller inte längre, uppfyller de villkor för inresa som anges i artikel 6 i kodexen om Schengengränserna eller andra villkor för att resa in, vistas eller vara bosatt i den medlemsstaten.¹⁷¹ Denna breda definition innefattar alla tredjelandsmedborgare som inte har laglig rätt att vistas i en medlemsstat.

I EU-kommissionens handbok om återvändande anges att alla tredjelandsmedborgare som befinner sig fysiskt på en medlemsstats territorium vistas där antingen lagligt eller olagligt och att det inte finns något tredje alternativ. I handboken anges som exempel på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i en medlemsstat, personer som är föremål för uppskjutet avlägsnande. Det som anges i handboken är dock endast en rekommendation.

Ytterst är det i regel medlemsstaterna själva som bestämmer när en utlännings vistelse ska anses laglig respektive olaglig. I svensk rätt finns inte någon uttrycklig reglering av vad som utgör olaglig vistelse. Det framgår dock indirekt att med laglig vistelse avses en vistelse som innebär att en utlänning antingen har tillstånd att vistas i landet eller får vistas här medan en ansökan om uppehållstillstånd prövas.¹⁷²

När ett beslut om avvisning eller utvisning fattats ska den utlänning som beslutet gäller lämna landet, vilket ligger fast även om verkställigheten av avlägsnandet av olika skäl tillfälligt skjuts upp. Ett beslut om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder bör därför inte innebära att utlänningens vistelse anses laglig. I enlighet med EU-kommissionens handbok om återvändande får vistelsen, under tid som verkställigheten av avlägsnandet skjuts upp, i stället bedömas som olaglig.

I 20 kap. 1 § UtlL anges att en utlänning som uppsåtligen eller av oaktsamhet uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd döms

¹⁷¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna).

¹⁷² Prop. 2011/12:60 s. 26.

till böter. Det gäller om varken utlänningen själv eller förundersökningsledare eller socialnämnd har ansökt om ett sådant tillstånd för honom eller henne. I förarbetena anges att det av främst process-ekonomiska skäl sällan finns anledning att straffa någon som ändå ska avvisas eller utvisas.¹⁷³

När det gäller utläningar som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder framstår det inte som rimligt att de ska kunna ställas till ansvar enligt 20 kap. 1 § UtlL. Den bestämmelsen bedöms inte vara avsedd för den situation som en utlänning med ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten befinner sig i. En utlänning som meddelats ett sådant beslut på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder bör därmed inte heller polisanmälas grundat på förhållandet att han eller hon anses vistas olagligt i Sverige.

¹⁷³ Prop. 2003/04:35 s. 45.

5.5 Inhibition av verkställigheten för vissa utlännningar, förutom de brottsutvisade

Förslag: Om det finns ett hinder, som inte är bestående, mot att ett beslut om avvisning eller utvisning verkställs ska Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, besluta om inhibition av verkställigheten om

1. det är ett säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 § UtL,
2. utlänningen är utesluten från att anses som flykting eller alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 b eller 2 c § UtL,
3. utlänningen har vägrats flyktingstatusförklaring och uppehållstillstånd enligt 4 kap. 3 § andra stycket och 5 kap. 1 § andra stycket UtL, eller
4. utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet eller det i övrigt finns särskilda omständigheter hänförliga till utlänningsens levnadssätt som motiverar ett sådant beslut.

Om det finns särskilda skäl får den beslutande myndigheten i stället bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Migrationsverket ska självmant initiera en prövning av om det finns ett tillfälligt verkställighetshinder när det finns skäl till det i ett enskilt fall.

Ett beslut om inhibition av verkställigheten ska kunna meddelas samtidigt som ett beslut om avvisning eller utvisning fattas eller efter det att ett sådant beslut fått laga kraft.

5.5.1 Utläningar som ska omfattas av den ordning som ska föreslås

I uppdraget ingår att föreslå en ordning som ger möjlighet att vid tillfälliga verkställighetshinder skjuta upp verkställigheten av ett avlägsnandebeslut, i stället för att bevilja ett uppehållstillstånd, om ärendet är ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen eller om utlänningen är utesluten från att anses som skyddsbehövande, har vägrats flyktingstatusförklaring eller är utvisad på grund av brott. Möjligheten att besluta om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verk-

ställighetshinder föreslås därför gälla för utläningar i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen, uteslutandeärenden, vägransärenden och ärenden om brottsutvisade.¹⁷⁴ Ärenden om brottsutvisade behandlas närmare i avsnitten 5.14–5.20.

I uppdraget ingår att bedöma om det även i andra situationer än de nyss nämnda kan finnas behov av att kunna besluta om inhibition av verkställigheten i stället för att bevilja en utläning ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vid ett tillfälligt verkställighetshinder. I uppdragsbeskrivningen anges bland annat att det skulle kunna handla om situationer där det av något skäl kan uppfattas som orimligt eller olämpligt att bevilja uppehållstillstånd och att det noteras att brister i levnadssätt på sikt kan komma att få större utrymme i svensk utlänningslagstiftning.

5.5.2 Begreppet levnadssätt i nuvarande utlänningslagstiftning

Begreppet *levnadssätt* finns redan i utlänningslagstiftningen. Det finns i utlänningslagen i förhållande till beviljandet av permanent uppehållstillstånd och i medborgarskapslagen i förhållande till beviljandet av svenskt medborgarskap.

Utlänningens *förväntade levnadssätt* i 5 kap. 7 § UtL

I 5 kap. 7 § UtL anges att ett permanent uppehållstillstånd får beviljas endast om utlänningen kan försörja sig och det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet om att permanent uppehållstillstånd bör beviljas.

I förarbetena anges att det när det gäller utlänningens förväntade levnadssätt är en samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet som ska göras. Skälen för permanent uppehållstillstånd måste vägas mot de omständigheter som väcker tveksamhet kring den framtida vandeln.¹⁷⁵ Inom ramen för den bedömningen finns utrymme att beakta brott som begåtts utomlands. En rimlig utgångspunkt är då att hänsyn tas till att straffmätningen för samma brott kan skilja sig mycket mellan olika länder och att bedömningen då

¹⁷⁴ För definitioner av dessa ärendetyper, se kapitel 2.

¹⁷⁵ Prop. 2020/21:191 *Ändrade regler i utlänningslagen* s. 70 och s. 169.

bör ske med utgångspunkt i vilket straff som sannolikt skulle ha utdömts i Sverige.

Regeringen har i samma förarbeten uttalat att möjligheten att neka permanent uppehållstillstånd på grund av vandel inte bör reserveras till endast grövre brottslighet. Även mindre allvarlig brottslighet i kombination med allvarlig misskötsamhet kan anses väcka tveksamhet om ett permanent uppehållstillstånd ska beviljas.¹⁷⁶ Det bör dock inte vara tillräckligt med mer bagatellartade förseelser. Enligt regeringen finns det möjlighet att beakta både karaktären av misskötsamheten och den tid som förflutit inom ramen för den framåtsyftande helhetsbedömning som ska göras i varje enskilt fall. Skäl för att införa särskilda karenstider för hur länge ett misskötsamt leverne ska kunna beaktas har därför inte bedömts finnas.

I MIG 2023:1 har misshandel av normalgraden som begåtts fem och ett halvt år tidigare väckt tveksamhet om utlänningens förväntade levnadssätt. Vid en samlad och framåtsyftande bedömning av denna tveksamhet och övriga omständigheter har det bedömts inte finnas förutsättningar för att bevilja ett permanent uppehållstillstånd.

Hederligt levnadssätt i medborgarskapslagen

Ansökan om svenskt medborgarskap

I 11 § medborgarskapslagen anges att en utlänning efter ansökan kan beviljas svenskt medborgarskap (naturaliseras) under vissa förutsättningar. En av dessa förutsättningar är att han eller hon haft eller kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt. I samband med att medborgarskapslagen infördes uttalades att det inte ansågs finnas skäl att i lagtexten ange vilken misskötsamhet som ska kunna läggas till grund för avslagsbeslut utan att det liksom dittills borde avgöras genom praxis.¹⁷⁷

Det är en framåtsyftande bedömning av sökandens levnadssätt som ska göras. Denna bedömning får emellertid göras mot bakgrund

¹⁷⁶ Jämför MIG 2010:19 i vilket avgörande skäligen misstankar om upprepad våldsbrottslighet antecknade i misstankeregistret samt tidigare utfärdat besöksförbud har ansetts väcka tveksamhet om utlänningens förväntade levnadssätt. Vid en samlad bedömning av denna tveksamhet och övriga omständigheter i målet har det bedömts finnas skäl att enligt 5 kap. 7 § UtLL tidsbegränsa uppehållstillståndet.

¹⁷⁷ Se prop. 1999/2000:147 *Lag om svenskt medborgarskap* s. 47.

av sökandens tidigare levnadssätt. Den prövning som ska göras av kravet på hederligt levnadssätt ska baseras på en helhetsbedömning av alla omständigheter som är av intresse i sammanhanget.

Det är främst tidigare kriminalitet som kan leda till att medborgarskap inte beviljas trots att övriga förutsättningar är uppfyllda. Frågan i vad mån brott ska vara diskvalificerande är beroende av tidpunkten för brottet och brottets art. Upprepad brottslighet anses inte förenlig med lagens vandelsvillkor. Det gäller i vart fall om brottsligheten inte upphört åtminstone några år före naturalisations-tillfället. Vandelsanmärkningar av annat slag, till exempel missköt-samhet i arbetet, försummad underhållsplikt och annan ovillighet att göra rätt för sig kan också föranleda avslag på en ansökan om natu-ralisation. När det gäller annan bristande vandel än brottslighet är det i praxis huvudsakligen tredska och ovilja att göra rätt för sig gen-temot det allmänna och underlåtenhet att betala förfallna underhålls-bidrag som beaktas. Det är endast allvarlig försummelse som beak-tas.

Vissa karenstider finns. Dessa utgör riktpunkter för bedöm-ningen av om villkoret om ett skötsamt och hederligt levnadssätt kan anses uppfyllt. En individuell bedömning ska dock alltid göras och det finns ingen rätt för en utlänning att beviljas medborgarskap när karenstiden löpt ut.

Frågan om hederligt levnadssätt har prövats i ett flertal avgöran-den från Migrationsöverdomstolen. Sammanfattningsvis kan, uti-från denna praxis, konstateras att vid prövningen av kravet på heder-ligt levnadssätt kan beaktas om sökanden är kriminellt belastad, har skulder, utgör en säkerhetsrisk, har varit verksam i eller haft bestäm-mande inflytande över en organisation med verksamhet innefattande grova övergrepp eller om det på annat sätt skulle vara stötande för rättskänslan att bevilja honom eller henne svenskt medborgarskap.¹⁷⁸

I MIG 2007:39 uttalade domstolen att den som ansöker om svenskt medborgarskap och som har dömts till påföljd för brott inte har uppfyllt kravet på hederligt levnadssätt förrän viss karenstid för-flutit. Domstolen uttalade vidare att vid beräkningen av karenstidens längd ska en helhetsbedömning av omständigheterna göras där de riktlinjer som angetts i förarbetena utgör utgångspunkten. Vid en sådan prövning är upprepade brottslighet en försvårande omständig-het som kan förlänga karenstiden.

¹⁷⁸ SOU 2021:54 *Ändrade regler i medborgarskapslagen* s. 113.

I MIG 2007:40 (I och II) ansågs också kravet på hederligt levnadssätt inte uppfyllt förrän viss karenstid förflutit. I det första målet var det fråga om en utlänning som varit verksam i eller haft bestämmande inflytande över en organisation där verksamheten innefattat systematiska, omfattande och grova övergrepp som tortyr, mord och utomrättsliga avrättningar. I det andra målet var det fråga om en utlänning som varit verksam i eller haft bestämmande inflytande över en grupp eller enhet som bedöms delta i terroristhandlingar. Migrationsöverdomstolen uttalade i målen att vid beräkningen av karenstidens längd ska en helhetsbedömning av omständigheterna göras. Riktmärket är en karenstid om 25 år. Vid prövningen av om utlänningen varit verksam i eller haft bestämmande inflytande över en organisation, grupp eller enhet av nu nämnt slag ska bedömningen göras utifrån de uppgifter utlänningen lämnade när han eller hon ansökte om uppehållstillstånd. Det gäller såvida utlänningen inte kan visa att dessa uppgifter är felaktiga.

I MIG 2016:12 har en stor skuld till skattekontot inneburit att en utlänning inte ansetts uppfylla kravet på hederligt levnadssätt. Eftersom det inte heller fanns skäl för dispens från kravet, avslogs ansökan om svenskt medborgarskap. I domen uttalade Migrationsöverdomstolen att avgörande för bedömningen av om medborgarskap kan beviljas eller inte vid skuldsättning är om den samlade bilden av skuldsättningen och den enskildes agerande framstår som förenligt med en person som strävar efter att göra rätt för sig. Besvaras den frågan nekande ska den enskilde inte beviljas medborgarskap.

I MIG 2017:7 var fråga om en utlänning som tidigare vistats illegalt i Sverige och som ansökt om asyl i felaktig identitet. Utlänningen nekades dispens från kravet på fem års hemvist vid ansökan om svenskt medborgarskap. Denna bedömning gjordes trots att utlänningen uppfyllde de kriterier som enligt praxis i regel medför att dispens ges, det vill säga tre års hemvist och två års äktenskap med en svensk medborgare.

I MIG 2019:2 ansågs kravet på hederligt levnadssätt inte uppfyllt. Utlänningen var dömd till och fortfarande föremål för rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. Samtidigt var det inte visat att utlänningen inte längre vårdades på grund av risken för återfall i brottslighet av allvarligt slag till följd av den psykiska störningen.

I MIG 2019:11 prövades frågan om karenstid för svenskt medborgarskap för en utlänning som varit verksam i en organisation som gjort sig skyldig till grova övergrepp. I målet bedömde domstolen att det inte förflutit tillräckligt lång tid för att kravet på hederligt levnadssätt skulle anses vara uppfyllt. Det hade då gått cirka femton år sedan utlänningen lämnade organisationen. Det bedömdes inte heller finnas särskilda skäl att ändå bevilja honom svenskt medborgarskap.

I MIG 2019:26 var det fråga om ett ogift barn på 17 år som hade bott i Sverige sedan han var tre år, men med laglig vistelse sedan nio års ålder. Frågan var om barnet skulle förvärva svenskt medborgarskap vid sin förälders naturalisation enligt 13 § medborgarskapslagen. I denna paragraf anges att i ett beslut om naturalisation ska det bestämmas om även sökandens ogifta barn, som är under 18 år, förvärvsar svenskt medborgarskap. Barnet i aktuellt fall hade dömts till ungdomsvård för ringa stöld vid två tillfällen och våldsamt motstånd vid ett tillfälle. Han hade även begått en stöld för vilken det beslutats om åtalsunderlåtelse. Domstolen bedömde att brottsligheten inte utgjorde hinder för att han skulle förvärva svenskt medborgarskap och att det inte heller hade kommit fram något annat skäl till att han inte skulle förvärva svenskt medborgarskap vid sin förälders naturalisation. Domstolen bestämde därför att han skulle förvärva svenskt medborgarskap.

I MIG 2023:8 bedömde domstolen att ett lands reguljära väpnade styrkor kan vara en sådan organisation som gör att svenskt medborgarskap kan beviljas först efter att en avsevärd tid förflutit sedan en utlänning lämnat organisationen. I målet var det fråga om en utlänning som genomfört vapenfri tjänst som värnpliktig i den syriska armén. Utlänningen ansågs ha varit verksam i organisationen på ett sådant sätt och i en sådan grad att en karenstid blev aktuell.

Anmälan om svenskt medborgarskap

När det gäller förutsättningarna för svenskt medborgarskap kan nämnas också det förenklade anmälningsförfarande som tillämpas för förvärv av svenskt medborgarskap i vissa situationer. Det gäller för statslösa barn födda i Sverige, barn under 18 år och unga vuxna

mellan 18 och 21 år. Det gäller också för nordiska medborgare och vissa personer som vill återfå svenskt medborgarskap.

Den 1 oktober 2024 trädde ändringar avseende dessa regler i medborgarskapslagen i kraft.¹⁷⁹ Ändringarna innebär att den som är skäligen misstänkt eller dömd för viss brottslighet eller bedöms utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet, inte kan förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan. Detsamma gäller den som varit verksam i, eller haft bestämmande inflytande över, vissa grupper eller organisationer. När det gäller brottslighet handlar det om brott för vilka det svåraste straff som är föreskrivet är fängelse i fyra år eller mer. Det handlar också om upprepad brottslighet som inte är mindre allvarlig eller ligger långt tillbaka i tiden. Vidare handlar det om brott utanför Sverige som enligt svensk lag motsvarar ett brott för vilket det svåraste straff som är föreskrivet är fängelse i fyra år eller mer. Det handlar också om upprepad brottslighet utanför Sverige som enligt svensk lag inte är mindre allvarlig eller ligger långt tillbaka i tiden. När det gäller verksamhet i vissa grupper eller organisationer handlar det om sådana vars verksamhet innefattar systematiska, omfattande och grova övergrepp på andra människor. Bestämmelserna gäller med vissa undantag.

5.5.3 Andra utlännningar som bör omfattas av den ordning som ska föreslås

Som framgått i avsnitt 5.5.1 ingår i uppdraget att bedöma om det i andra situationer kan finnas behov av att kunna besluta om att skjuta upp verkställigheten, i stället för att bevilja en utlännning ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, vid ett tillfälligt verkställighetshinder. Detta avsnitt innehåller en analys och förslag i denna del. Analysen omfattar bland andra utlännningar som bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet.

Begreppet allmän ordning eller säkerhet

Begreppet *allmän ordning eller säkerhet* är EU-rättsligt och får inte definieras nationellt. Allmän ordning hänvisar generellt till den ordning som råder i ett samhälle och syftar generellt till att människor

¹⁷⁹ Se prop. 2023/24:107 *Ändringar i medborgarskapslagen*.

ska kunna känna sig trygga och säkra i sitt vardagliga liv. Allmän säkerhet omfattar både en medlemsstats inre och yttre säkerhet.

Begreppet allmän ordning eller säkerhet har olika innebörd beroende på inom ramen för vilket unionsrättsligt instrument som det aktualiseras. Det ska tolkas restriktivt. För att avgöra dess innebörd i förhållande till ett direktiv måste beaktas ordalydelsen, det sammanhang i vilket det förekommer och de mål som eftersträvas med det direktiv i vilket begreppet ingår. Tolkningen av begreppet ska således vara direktivkonform.¹⁸⁰ Vid bedömningen av om en utlänning utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet ska härutöver en individuell och framåtsyftande bedömning av samtliga relevanta omständigheter göras. I den bedömningen ska proportionalitetsprincipen och, om den rör ett barn, barnets bästa beaktas.

EU-medborgare och deras familjemedlemmar har enligt rörlighetsdirektivet rätt till fri rörlighet.¹⁸¹ Denna rättighet kan inskränkas av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet endast i de fall där den berörda personens personliga beteende utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse.¹⁸² Rörlighetsdirektivet ställer således upp höga krav för när en person kan anses utgöra ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. Dessa krav är lägre i andra EU-direktiv.

När det gäller till exempel familjeåterföreningsdirektivet har EU-domstolen uttalat att det inte uttryckligen krävs att den berörda personens beteende ska utgöra ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse för att personen i fråga ska kunna anses utgöra en risk för den allmänna ordningen.¹⁸³ Behöriga myndigheter behöver därmed inte systematiskt grunda sig på den faktiska och aktuella skada som den berörda personens beteende utgör.¹⁸⁴

¹⁸⁰ Se bland annat domarna från EU-domstolen i mål C-380/18, de förenade målen C-381/18 och C-382/18 samt i mål C-402/22.

¹⁸¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG.

¹⁸² Artikel 27.2 i rörlighetsdirektivet.

¹⁸³ Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening.

¹⁸⁴ Se domarna i de förenade målen C-381/18 och C-382/18, punkten 57.

Begreppet hot mot allmän ordning eller säkerhet förekommer också i till exempel VABO-direktivet, blåkortsdirektivet, ICT-direktivet och student- och forskardirektivet.¹⁸⁵

Vidare förekommer begreppet i kodexen om Schengen gränserna.¹⁸⁶

Begreppet allmän ordning och säkerhet

I utlänningslagen används begreppet hot mot allmän ordning och säkerhet i stället för begreppet hot mot allmän ordning eller säkerhet.¹⁸⁷ I denna promemoria används därför fortsatt begreppet hot mot allmän ordning och säkerhet.

Ett aktuellt exempel från Migrationsöverdomstolens praxis

Migrationsöverdomstolen har i MIG 2024:9 prövat frågan om en utlänning som tar en anställning och som arbetat utan tillstånd kan anses utgöra ett hot mot den allmänna ordningen i samhället i den mening som avses i 8 kap. 6 a § UtL. Enligt den paragrafen ska, när fråga uppkommer om avvisning eller utvisning av en utlänning som har ett tillstånd som ger rätt till vistelse i en annan EU-stat, den beslutande myndigheten som huvudregel först uppmana utlänningen att inom skäligen tid självantaga sig till den andra EU-staten. Myndigheten får avgöra frågan om avvisning eller utvisning först om utlänningen inte har följt en sådan uppmaning. Det gäller emellertid inte om utlänningen utgör en risk för allmän ordning och säkerhet.

Migrationsöverdomstolen konstaterar i det aktuella målet att det får anses vara allmänt accepterat att anställningar av utlänningar som inte har tillstånd att arbeta bidrar till en osund konkurrens på arbets-

¹⁸⁵ Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2021/1883 av den 20 oktober 2021 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning och om upphävande av rådets direktiv 2009/50/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/66/EU av den 15 maj 2014 om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/801 av den 11 maj 2016 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au-pairarbete (omarbetning).

¹⁸⁶ Artikel 6.1 e) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengen gränserna).

¹⁸⁷ Se till exempel 5 kap. 17 § tredje stycket, 17 a § första stycket 3 och 5 a kap. 3 § UtL.

marknaden. Sådana anställningar för också med sig många andra problem för det svenska samhället. En utlänning som arbetar utan att ha tillstånd till det bidrar till dessa. Sådana anställningar innebär generellt sett också ett hot mot grundläggande samhällsintressen som en reglerad arbetsmarknad, en reglerad invandring och ett väl fungerande välfärdssystem. En utlänning som tar en anställning och arbetar utan att ha tillstånd kan enligt domstolen därför anses utgöra ett hot mot den allmänna ordningen i samhället i den mening som avses i nämnd reglering. En bedömning måste emellertid göras av om omständigheterna i det enskilda fallet är sådana att det finns ett verkligt och aktuellt hot mot den allmänna ordningen. Sammantaget ansåg Migrationsöverdomstolen att den aktuella utlänningens betenade bidragit till ett hot mot grundläggande samhällsintressen och var tillräckligt för att han skulle anses utgöra ett verkligt och aktuellt hot mot den allmänna ordningen.

Utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd på annan grund än skyddsskäl och bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet

En utlänning kan, när han eller hon ansöker om uppehållstillstånd i Sverige, anföra olika skäl till det förutom att han eller hon är i behov av skydd i förhållande till sitt hemland. Som exempel kan en utlänning åberopa anknytning till en person som redan är bosatt i Sverige. Utlänningen kan också ansöka om uppehållstillstånd på grund av exempelvis studier eller arbete. Huvudregeln är att en utlänning som vill ha uppehållstillstånd på någon av dessa grunder ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet och att en sådan ansökan inte får bifallas efter inresan (5 kap. 18 § UtlL). I vissa fall händer det dock att sådana skäl, som grund för en ansökan om uppehållstillstånd, förs fram efter inresan i landet.

I utlänningslagen finns vissa bestämmelser om när uppehållstillstånd *ska* beviljas, om förutsättningarna för det är uppfyllda. I dessa fall krävs en uttrycklig vägransgrund för att uppehållstillstånd ska kunna nekast. Ett exempel på en sådan grund är uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § UtlL. Enligt 5 kap. 17 a § första stycket 3 § UtlL får uppehållstillstånd vägras i sådana fall som avses i 5 kap. 3 § UtlL, om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet.

Andra exempel på grunder för uppehållstillstånd där ett sådant tillstånd *ska* beviljas, om förutsättningarna för det är uppfyllda och det måste finnas en uttrycklig vägransgrund för att uppehållstillstånd ska kunna nekas är de grunder för uppehållstillstånd som finns i 5 a kap. UtlL (ställning som varaktigt bosatt i Sverige), 5 b kap. UtlL (uppehållstillstånd för forskning, studier inom högre utbildning, viss praktik, visst volontärarbete och au pair-arbete), 6 a kap. UtlL (EU-blåkort), 6 b kap. UtlL (tillstånd för företagsintern förflyttning, ICT) och 6 c kap. UtlL (tillstånd för säsongsarbete). Dessa grunder för uppehållstillstånd har till sig kopplade bestämmelser om att en person som utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet inte ska eller inte får beviljas uppehållstillstånd (5 a kap. 3 §, 5 b kap. 9 § 3, 6 a kap. 3 § 2, 6 b kap. 1 § första stycket 7 och 6 c kap. 2 § tredje stycket 2 UtlL).

I utlänningslagen finns därutöver ett stort antal bestämmelser enligt vilka uppehållstillstånd *får* beviljas. I dessa fall ska beslutande myndighet också beakta om det finns skäl mot att bevilja ett uppehållstillstånd. Det gäller utan att det uttryckligen anges. Bland annat ska då bedömas om utlännen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet (se till exempel 5 kap. 3 a, 5 och 10 §§ UtlL).

Med utgångspunkt i dessa exempel är det rimligt att det bör vara möjligt att fatta ett beslut om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder även för en utlänning som bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet i dessa typer av ärenden. Det bör gälla oavsett om det, när denna bedömning görs, är fråga om tillämpning av en obligatorisk eller fakultativ reglering.

Exemplet 5 kap. 17 a § första stycket 3 UtlL

Enligt 5 kap. 3 § UtlL *ska* uppehållstillstånd, om inte annat följer av 5 kap. 17–17 b §§ UtlL, ges bland annat till en utlänning som är make eller sambo till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige. I 5 kap. 17 a § första stycket 3 UtlL anges att uppehållstillstånd *får* vägras om utlännen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Denna reglering har sin grund i familjeåterföreningsdirektivet.

Migrationsöverdomstolen har tillämpat aktuell reglering i ett antal avgöranden utifrån EU-domstolens dåvarande praxis.¹⁸⁸

I MIG 2007:10 fann domstolen att spritsmuggling, som medfört fängelsestraff på tre respektive sex månader, inte innebär att utlänningen utgjorde ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Uppehållstillstånd på grund av anknytning till maka kunde därför inte nekas.

I MIG 2007:49 fann domstolen att en utlänning, som dömts till ett längre fängelsestraff för försök till dråp på sin make och makens son, genom gärningen utgjorde ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Utlänningen nekades därför uppehållstillstånd på grund av anknytning till maken.

I MIG 2008:46 (I och II) uttalade domstolen att vid bedömningen av om uppehållstillstånd bör vägras för att utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet ska brottslighetens art och omfattning samt styrkan i den anförda anknytningen beaktas. Vidare ska beaktas den tid som förflutit sedan utlänningen senast dömdes för brott. Vid bedömningen ska särskilt beaktas brottslighet som riktat sig mot anknytningspersonen.

I det första målet bedömdes utlänningen ha rätt till uppehållstillstånd trots att han gjort sig skyldig till upprepad och allvarlig brottslighet som delvis riktat sig mot anknytningspersonen. I denna bedömning beaktades hans starka anknytning till Sverige. Vidare beaktades att den senast kända brottsligheten låg cirka tio år tillbaka i tiden (I).

I det andra målet var fråga om en utlänning som begått upprepade brott. Vid prövningen hade cirka fyra år gått sedan det senast kända brottet. Utlänningen ansågs utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet och nekades på grund av det uppehållstillstånd. I bedömningen beaktades särskilt att en betydande del av brottsligheten riktat sig mot den egna familjen (II).

I MIG 2017:11 var fråga om de handlingar som gjorde att en utlänning var utesluten från internationellt skydd även skulle kunna sägas utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet i Sverige. Domstolen uttalade att brott mot mänskligheten är ett så allvarligt brott till sin karaktär att sådana handlingar kan utgöra ett hot mot grundläggande samhällsintressen och därmed ett hot mot allmän

¹⁸⁸ Jämför domarna i de förenade målen C-381/18 och C-382/18, punkten 57.

ordning och säkerhet. Utlänningen, som anfört anknytning till sin son, nekades därför uppehållstillstånd.

Migrationsöverdomstolen har därefter i MIG 2021:6 bedömt att uppehållstillstånd på grund av anknytning får vägras även när anknytningspersonen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. I målet var fråga om en kvinna kunde vägras uppehållstillstånd på grund av att hon, genom sitt äktenskap och samlevnad med sin make i Sverige, utgjorde ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Domstolen besvarade frågan jakande. Domstolen konstaterade att det enligt artiklarna 6.1 och 6.2 i familjeåterförordningsdirektivet inte uttryckligen krävs att den berörda personens beteende ska utgöra ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse för att personen i fråga ska kunna anses utgöra en risk för den allmänna ordningen. Det innebär att myndigheterna inte systematiskt behöver grunda sig på den faktiska och aktuella skada som den berörda personens beteende utgör. Det gäller även då fråga är om hot mot allmän säkerhet. Domstolen bedömde därefter att kvinnans närvaro och samlevnad med maken i Sverige innebar att makens våldsbejakande verksamhet i Sverige underlättades och ytterligare befästes. Domstolen bedömde det som nödvändigt att hindra kvinnan från att vistas i Sverige för att upprätthålla säkerheten. Kvinnan vägrades därför uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 17 a § första stycket 3 UtlL.

Utlänningar vars uppehållstillstånd ska återkallas eller inte förlängas, eftersom de bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet

Som framgått i det föregående får eller ska ett uppehållstillstånd som beviljats en utlänning under vissa förutsättningar återkallas.

Bestämmelser om att ett uppehållstillstånd ska återkallas om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet finns bland annat i 5 a kap. 5 § första stycket 3 UtlL (ställning som varaktigt bosatt i Sverige), 5 b kap. 23 § UtlL (uppehållstillstånd efter slutförd forskning och efter slutförda studier), 6 a kap. 12 § första stycket 10 UtlL (EU-blåkort), 6 b kap. 16 § 5 UtlL (tillstånd för företagsintern förflyttning, ICT), 6 b kap. 18 § 2 UtlL (familjemedlem till utlänning med tillstånd för företagsintern förflyttning, ICT) och 6 c kap. 12 § 4 UtlL (tillstånd för säsongsarbete). I dessa kapitel finns också

bestämmelser om att ett tidigare beviljat tillstånd inte får förlängas om utlänningsen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet (se till exempel 6 a kap. 6 § andra stycket 7, 6 b kap. 11 § andra stycket 5 och 6 c kap. 10 § andra stycket 1 UtlL).

Utifrån nämnda exempel bör ett beslut om inhibition av verkställigheten kunna fattas även för en utlänning som bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet och vars uppehållstillstånd på grund av det ska återkallas eller inte förlängas och utlänningsen ska avvisas eller utvisas, men avlägsnandebeslutet inte kan verkställas på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder.

Särskilda omständigheter i övrigt hänförliga till utlänningsens levnadssätt

Det bör också i andra situationer än när en utlänning bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet finnas förutsättningar för att besluta om inhibition av verkställigheten, i stället för att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, vid ett tillfälligt verkställighetshinder. Så bör vara fallet om det finns *särskilda omständigheter i övrigt hänförliga till utlänningsens levnadssätt* som motiverar ett sådant beslut.

Det är inte möjligt eller lämpligt att i detalj reglera alla situationer som skulle kunna motivera ett beslut om inhibition av verkställigheten i stället för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vid ett tillfälligt verkställighetshinder. En detaljerad och uttömmande exemplifiering skulle motverka syftet med att åstadkomma en flexibel reglering som är hållbar över tid och där hänsyn kan tas även till omständigheterna i varje enskilt fall och där utvecklingen av rättspraxis, nationell och internationell, också kan beaktas. Som generell utgångspunkt bör det dock inte – när det gäller en utlännings levnadssätt – vara tillräckligt med enstaka mer bagatellartade företeelser för att den föreslagna regleringen ska bli tillämplig. Några exempel på vad som avses anges i det följande.

Utlänningar som får sitt uppehållstillstånd återkallat enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL

I 7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL anges att uppehållstillstånd får återkallas för en utlänning som har rest in i landet, om det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlänningen i Sverige eller i något annat nordiskt land kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet. Ett uppehållstillstånd får också återkallas om utlänningen i Sverige eller i något annat nordiskt land kommer att bedriva sådant företagsspioneri som utövas på uppdrag av eller understöds av en främmande makt eller av någon som agerar för en främmande makts räkning där det kan antas att brottet inte leder till endast böter. Vidare får ett uppehållstillstånd återkallas om utlänningen kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism.

Det noteras att en utlänning som omfattas av 7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL i regel redan kommer att omfattas av den föreslagna ordningen med inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder. Det beror på att ärendet kan utgöra ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen eller ett annat ärende för vilket ordningen med inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder ska gälla. Om så inte är fallet bör dock den reglering som föreslås i denna del kunna bli tillämplig. Det innebär att för en utlänning som får sitt uppehållstillstånd återkallat enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL och ska avvisas eller utvisas bör det kunna anses vara fråga om sådana *särskilda omständigheter i övrigt hänförliga till utlänningsens levnadssätt* som motiverar ett beslut om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder. Som redan nämnts kommer dock en sådan utlänning sannolikt även att anses utgöra ett säkerhetshot.

Utredningen om skärpta krav på hederligt levnadssätt och ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd

Den 20 november 2023 tillsatte regeringen en utredning om skärpta krav på hederligt levnadssätt och ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd. I utredningsdirektiven anges bland annat att det ska analyseras och föreslås dels hur möjligheterna att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av brott kan utökas på ett ända-

målsenligt sätt, dels hur möjligheterna att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av andra brister i levnadssätt än brott kan utökas.¹⁸⁹ I direktiven anges att regeringen anser att det är angeläget att även andra brister i levnadssätt än brottslig verksamhet ska kunna leda till avslag på ansökningar om uppehållstillstånd och återkallelse av uppehållstillstånd.

En central fråga är vilka typer av brister i en utlännings levnadssätt som ska beaktas. I utredningsdirektiven nämns att det bland annat 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 direktiven 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. Utredningen pågår. Uppdraget ska redovisas senast den 15 januari 2025.

Utan att föregripa det pågående utredningsarbetet är bedömningen att de exempel som lyfts fram i nämnda utredningsdirektiv, i det enskilda fallet, skulle kunna ses som *särskilda omständigheter i övrigt hänförliga till utlännings levnadssätt* som aktualiserar tillämpning av den reglering om inhibition av verkställigheten som här föreslås vid tillfälliga verkställighetshinder.

Den föreslagna regleringens tillämpning

Ett beslut om inhibition av verkställigheten bör när det grundas på sådana särskilda omständigheter i övrigt som kan hänföras till en utlännings levnadssätt fattas endast i de fall då det vid ett tillfälligt verkställighetshinder framstår som olämpligt eller stötande att i stället bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

¹⁸⁹ Dir. 2023:158.

De situationer som nämnts i det föregående utgör, som framgått, endast exempel på när det skulle kunna bli aktuellt att använda ordningen med inhibition av verkställigheten på grund av en utlännings levnadssätt. Det har vidare redan framhållits att det krävs mer än endast bagatellartade förseelser för att den föreslagna regleringen ska bli tillämplig. Detsamma gäller andra förhållanden som kan ses som hänförliga till en utlännings levnadssätt. En proportionalitetsbedömning ska göras i varje enskilt fall. Mot den nu redovisade bakgrunden får det lämnas över till rättstillämpningen att ta ställning till i vilka situationer som den nya ordningen bör tillämpas när det gäller omständigheter hänförliga till en utlännings levnadssätt.

Sammanfattande bedömning

Sammanfattningsvis görs bedömningen att det beträffande andra än redan nämnda personkategorier bör finnas möjligheter att fatta beslut om inhibition av verkställigheten, i stället för att bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd, vid tillfälliga verkställighetshinder. Så bör vara fallet för tredjelandsmedborgare som bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Så bör också vara fallet om det i övrigt finns särskilda omständigheter hänförliga till tredjelandsmedborgarens levnadssätt som motiverar ett sådant beslut. Det gäller oavsett om omständigheterna är aktuella redan när det tillfälliga verkställighetshindret först uppstår eller om de uppkommer senare. Det innebär till exempel att när ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats enligt 5 kap. 11 § eller 12 kap. 18 § UtlL löper ut ska, om det tillfälliga verkställighetshindret består, bedömas om utlänningen tillhör någon av de personkategorier som omfattas av den föreslagna ordningen. Om så är fallet ska denna ordning tillämpas i stället för bestämmelserna i 5 kap. 11 § eller 12 kap. 18 § första fjärde styckena UtlL.

5.5.4 Inhibition av verkställigheten bör vara huvudalternativet för dessa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder

En utlännings med ett avlägsnandebeslut som fått laga kraft ska lämna landet. När det finns ett tillfälligt verkställighetshinder innebär det

fortfarande att utlänningen ska lämna landet, men först när hindret inte längre finns. Det gäller även för utläningar i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen, utläningar i uteslutande- eller vägransärenden och utläningar som utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet eller för vilka det i övrigt finns särskilda omständigheter hänförliga till levnadssättet. Beträffande säkerhetsärendena enligt utlänningslagen gäller dessutom ett särskilt skyndsamhetskrav i fråga om handläggningen (1 kap. 13 § UtlL).

Från och med år 2020 och fram till maj 2024 har Migrationsverket fattat sammanlagt 275 grundbeslut i uteslutande- eller vägransärenden i vilka det bedömts finnas tillfälliga verkställighetshinder och tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § UtlL därför har beviljats. I början av maj 2024 hade 162 av dessa utläningar fortfarande tidsbegränsade uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 11 § UtlL.

Av naturliga skäl är det särskilt viktigt att avlägsnandebesluten i dessa fall och i de fall som i övrigt omfattas av uppdraget kan verkställas så snart som möjligt efter att verkställighetshindret upphört. Med hänsyn härtill och eftersom det som utgångspunkt inte heller kan anses rimligt att dessa utläningar medan de är kvar i Sverige ges de rättigheter som är förknippade med ett uppehållstillstånd, bland annat rätten att resa fritt inom EU, bör ett beslut om inhibition av verkställigheten vara huvudalternativet för dessa utläningar när det uppkommit ett tillfälligt hinder mot att verkställa en avvisning eller utvisning. Det gäller oavsett om hindret uppkommit före eller efter det att avlägsnandebeslutet fått laga kraft. En sådan ordning skapar förutsättningar för en effektivare hantering av återvändandet vid den tidpunkt då verkställighetshindret upphör.

Även en utläning som tidigare har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder med stöd av 5 kap. 11 § eller 12 kap. 18 § UtlL kan komma att omfattas av ordningen med inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder när det tidsbegränsade uppehållstillståndet löper ut. Det förutsätter bland annat att det då fortfarande finns ett tillfälligt hinder mot verkställigheten. Om det tillkommit omständigheter efter avlägsnandebeslutet kan en utläning också omfattas av den nya ordningen med inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder, om det finns särskilda omständigheter

hänförliga till utlänningens levnadssätt som motiverar ett sådant beslut.

5.5.5 Särskilda skäl att i vissa fall bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd

Vid ett tillfälligt verkställighetshinder kan det i vissa fall vara lämpligt och i övrigt motiverat att i stället för inhibition av verkställigheten bevilja en utlänning ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Om det finns *särskilda skäl* ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd därför kunna beviljas även en utlänning som omfattas av ordningen med inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder. Tillståndstiden i dessa fall bör som utgångspunkt vara ett år.

Av 6 kap. 3 § UtL framgår att arbetstillstånd får ges till en utlänning som har tidsbegränsat uppehållstillstånd, om inte skäl hänförliga till syftet med uppehållstillståndet talar häremot. Om det finns särskilda skäl att bevilja en utlänning ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder bör utlänningen som utgångspunkt även kunna ges ett arbetstillstånd.¹⁹⁰

Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl att bevilja en utlänning ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder får en helhetsbedömning göras. De skäl som talar för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska vägas mot de omständigheter som talar mot ett sådant tillstånd. Särskild hänsyn får här tas till utlänningens hälsotillstånd och levnadsomständigheter i övrigt. Det innebär bland annat att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan beviljas om utlänningen lider av en mycket allvarlig sjukdom som utifrån medicinska utgångspunkter hindrar verkställighet och det samtidigt inte finns skäl som talar emot att ett sådant uppehållstillstånd beviljas.

Om utlänningen är ett barn eller har barn i Sverige ska vid bedömningen hänsyn tas även till barnets bästa. Det innebär exempelvis att det i det enskilda fallet kan behöva tas vederbörlig hänsyn till om den utlänning som ska avvisas eller utvisas har ett barn i Sverige som lider av svår sjukdom och som är särskilt beroende av honom eller henne. I ett sådant fall ska utlänningen kunna beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, om det inte finns skäl som talar

¹⁹⁰ Jämför prop. 2004/05:170 s. 212 och s. 286.

emot att ett sådant tillstånd ges. I ett ärende som rör ett barn ska barnets åsikter tillmätas betydelse utifrån dess ålder och mognad. Enbart det förhållandet att en utlänning är ett barn eller har barn i Sverige kan dock aldrig ensamt anses utgöra särskilda skäl för att bevilja honom eller henne ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i stället för att besluta om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder.

Vid den helhetsbedömning som görs ska särskild hänsyn tas också till om utlänningen är en utsatt person i övrigt i den mening som avses i återvändandedirektivet (artikel 3.9). Inte heller en sådan omständighet kan dock sedd för sig anses utgöra särskilda skäl för att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i stället för att besluta om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder.

Vidare bör vägas in den tid som utlänningen har vistats i Sverige. Det gäller när vistelsen grundas på ett beslut om inhibition av verkställigheten eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och detta beslut har fattats på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder. Ju längre det har funnits ett verkställighetshinder desto mer talar, i normalfallet, för att i stället för inhibition av verkställigheten bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl för att bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska emellertid även hans eller hennes skötsamhet beaktas. Det innebär bland annat att det inte bör anses finnas särskilda skäl att bevilja en utlänning ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om utlänningen dömts för brott eller, i förekommande fall, bedriver eller bidrar till säkerhetshotande verksamhet. Detsamma bör gälla om utlänningen uteslutits från att anses som flykting eller alternativt skyddsbehövande på grund av gärningar som begåtts utanför Sverige och det är fråga om gärningar som ligger endast något eller några år tillbaka i tiden. Det bör normalt sett inte heller finnas särskilda skäl att bevilja en utlänning ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om utlänningen på annat sätt visat misskötsamhet, till exempel genom missbruk av det svenska välfärdssystemet eller åsidosättande av anmälningsskyldighet eller en områdesbegränsning.¹⁹¹ Särskilda skäl att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd bör normalt sett inte heller anses finnas om utlänningen i övrigt agerat på ett sådant sätt som kan konstituera en risk för avvikande i den mening som avses i 1 kap. 15 § UtlL. De omstän-

¹⁹¹ Anmälningsskyldighet och områdesbegränsning behandlas närmare i kapitel 6.

digheter som anges i den regleringen är att utlänningen tidigare har hållit sig undan, har uppgett att han eller hon inte har för avsikt att lämna landet efter ett beslut om avvisning eller utvisning, har uppträtt under någon identitet som varit felaktig, inte har medverkat till att klarlägga sin identitet och därigenom försvårat prövningen av ansökan om uppehållstillstånd, medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller undanhållit väsentlig information, tidigare har överträtt ett meddelat återreseförbud eller har dömts för ett brott som kan leda till fängelse. Det ovan anförda bör gälla även i de fall då det tillfälliga verkställighetshindret varat under en längre tid.

När det gäller en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder, eftersom det bedömts finnas särskilda skäl enligt den föreslagna ordningen, och utlänningen håller sig undan eller inte går att nå när det är fråga om en ny prövning, se avsnitt 5.9, bör detta i normalfallet tala mot att fortsatt uppehållstillstånd beviljas.

Vid den helhetsbedömning som ska göras ska proportionalitetsprincipen alltid beaktas. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd bör således beviljas, om det i det enskildas fallet inte bedöms proportionerligt att besluta om inhibition av verkställigheten.

Värt att särskilt notera i denna del är att om det i samband med beslutet om avvisning eller utvisning anses utrett att det på grund av principen om non-refoulement är uteslutet med en verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning till mottagarlandet inom obestämd tid och det inte heller finns något annat land till vilket utlänningen kan skickas ska ett beslut om avvisning eller utvisning inte fattas.¹⁹² Något beslut om inhibition av verkställigheten kan då inte heller fattas, eftersom ett sådant beslut förutsätter att det finns ett avlägsnandebeslut.

5.5.6 Beslutande myndigheter

Migrationsverket ska kunna fatta beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder för de utlänningar som nu är aktuella. Även en migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen måste ha möjlighet att kunna fatta sådana beslut.¹⁹³

¹⁹² EU-domstolens dom i mål C-663/21, se avsnitt 5.2.2.

¹⁹³ Jämför artikel 13.2 i återvändanddirektivet.

I säkerhetsärenden enligt utlänningslagen bör Migrationsverket, migrationsdomstolen i Stockholm och Migrationsöverdomstolen kunna fatta beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder.

5.5.7 Ex officio-prövning av Migrationsverket

Migrationsverket bör när myndigheten anser att det finns behov av det, till exempel utifrån tillgänglig information, självmant och på samma sätt som gäller enligt 12 kap. 18 § UtL, initiera en prövning av om det finns ett tillfälligt verkställighetshinder i nu aktuella fall. Det bör således inte finnas något formellt krav på hur prövningen ska inledas, utan det kan ske genom att utlännen agerar eller på annat sätt.

5.5.8 När bör ett beslut om inhibition av verkställigheten kunna fattas?

Ett tillfälligt verkställighetshinder kan finnas redan när avlägsnandebeslutet fattas. Ett sådant hinder kan också uppkomma senare när det redan finns ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning.

Det föreslås att beslut om inhibition av verkställigheten ska kunna meddelas de nu aktuella utläningarna vid tillfälliga verkställighetshinder, oavsett om det är fråga om hinder som uppstått före eller efter det att avlägsnandebeslutet fått laga kraft. Vid en sådan prövning ska också alltid, om det finns särskilda skäl, ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i stället kunna beviljas.

Det innebär att de beslutande myndigheterna i samband med att frågan om avvisning eller utvisning prövas i ett ärende om uppehållstillstånd kommer att ha möjlighet att besluta om inhibition av verkställigheten eller, om det finns särskilda skäl, bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, om det redan då bedöms finnas ett tillfälligt verkställighetshinder. Beslutande myndigheter kommer dock även efter det att ett avlägsnandebeslut fått laga kraft kunna fatta ett sådant beslut om inhibition av verkställigheten eller, om det finns särskilda skäl, bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

I de fall ett beslut om inhibition av verkställigheten meddelas samtidigt som ett beslut om avvisning eller utvisning finns det inte något beslut som kan inhiberas direkt, eftersom avlägsnandebeslutet då ännu inte har fått laga kraft. Detta är dock en ordning som redan finns för de utlänningar som omfattas av lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. Ordningen bedöms rimlig att införa även för de utlänningar som föreslås kunna meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder enligt utlänningslagen.¹⁹⁴

¹⁹⁴ Se SOU 2020:16 *Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter* s. 236 f.

5.6 Ny prövning av ett beslut om inhibition av verkställigheten som meddelats en utlänning, förutom en utlänning som utvisats på grund av brott

Förslag: Om ett beslut om inhibition av verkställigheten har meddelats i samband med ett beslut om avvisning eller utvisning ska Migrationsverket pröva beslutet om inhibition av verkställigheten på nytt senast inom ett år från den dag då beslutet om avvisning eller utvisning fick laga kraft.

Om ett beslut om inhibition av verkställigheten i stället har meddelats vid en senare tidpunkt ska Migrationsverket pröva beslutet på nytt senast inom ett år från den dag då beslutet meddelades.

Det gäller om det saknas anledning att anta att utlänningen har lämnat landet och det i övrigt finns förutsättningar för en sådan prövning.

Så länge ett beslut om inhibition av verkställigheten gäller ska Migrationsverket därefter fortlöpande under samma förutsättningar pröva beslutet på nytt senast inom ett år från den dag då det senaste beslutet om inhibition av verkställigheten meddelades.

Om en ny prövning ska ske och det fortfarande finns ett hinder som inte är bestående mot att avvisnings- eller utvisningsbeslutet verkställs, får Migrationsverket vid den nya prövningen besluta om inhibition av verkställigheten på nytt eller, om det finns särskilda skäl, bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Om ett beslut om inhibition av verkställigheten inte prövas på nytt av Migrationsverket inom föreskriven tid upphör beslutet att gälla.

5.6.1 Ny prövning löpande under vissa förutsättningar

De beslut om inhibition av verkställigheten som meddelas när det bedöms finnas tillfälliga verkställighetshinder bör prövas på nytt inom viss tid. Den tid inom vilken en sådan ny prövning senast ska

ske bör inte överstiga den längd som ett uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § UtlL normalt sett har, det vill säga ett år.

Ett beslut om inhibition av verkställigheten som meddelas samtidigt som ett beslut om avvisning eller utvisning bör därför prövas på nytt senast inom ett år från det att avlägsnandebeslutet fått laga kraft. Meddelas ett beslut om inhibition av verkställigheten vid en senare tidpunkt bör beslutet i stället prövas på nytt senast inom ett år från dagen för det beslutet. En ny prövning ska ske, om det saknas anledning att anta att utlänningen har lämnat landet och det i övrigt finns förutsättningar för en sådan prövning.

Efter att ett beslut om inhibition av verkställigheten första gången prövats på nytt ska ny prövning ske löpande under samma förutsättningar. Ett nytt beslut ska fattas senast inom ett år från det närmast föregående beslutet. Det gäller så länge hindret och beslutet om inhibition av verkställigheten består. Om Migrationsverket anser att det inte längre finns skäl för ett sådant beslut ska Migrationsverket omedelbart upphäva beslutet, se avsnitt 5.7.

5.6.2 Förutsättningar för ny prövning

En ny prövning av ett beslut om inhibition av verkställigheten bör göras ex officio av Migrationsverket. Det gäller även om beslutet har meddelats av en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen.

Det förutsätts att Migrationsverket följer givna tidsfrister för när en ny prövning av ett beslut om inhibition av verkställigheten senast ska ske och inleder ett förfarande för ny prövning i god tid innan tiden löper ut. Den ordning med nya prövningar som föreslås kommer att innebära att Migrationsverket kommer att behöva ta kontakt med berörd utlänning för besked om något nytt tillkommit i ärendet. En utgångspunkt i sammanhanget får anses vara att det ligger i utlänningens intresse att meddelas ett nytt beslut som anger att avlägsnandebeslutet inte ska verkställas. Av det skälet får det förväntas att utlänningen ser till att han eller hon kan nås av Migrationsverket.

En ny prövning ska ske om det saknas anledning att anta att utlänningen har lämnat landet och det i övrigt finns förutsättningar för en sådan prövning. Det innebär att en ny prövning alltid ska ske om utlänningen kan nås och det inte finns några indikationer på att ut-

länningen har lämnat landet. Om Migrationsverket när det är dags för en ny prövning inte lyckas nå utlänningen, med de kontaktuppgifter som utlänningen lämnat, bör dock någon ny prövning av beslutet om inhibition av verkställigheten som utgångspunkt inte behöva ske. Om Migrationsverket har information som gör att den nya prövningen bedöms kunna ske utan den enskildes medverkan och Migrationsverket även saknar anledning att anta att utlänningen har lämnat landet bör dock den nya prövningen ändå kunna genomföras. En ny prövning utan den enskildes medverkan skulle till exempel kunna ske om det tillfälliga verkställighetshindret enbart beror på de allmänna förhållandena i utlänningens hemland och dessa enligt tillgänglig landinformation inte bedöms ha förändrats sedan den tidigare prövningen samtidigt som Migrationsverket inte har någon indikation på att utlänningen har lämnat landet.

5.6.3 Vad händer om en ny prövning inte görs?

Det förutsätts att Migrationsverket vidtar nödvändiga åtgärder för att i största möjliga utsträckning försöka få kontakt med de utlänningar som har meddelats beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder innan tidsfristen för att på nytt pröva dessa beslut löper ut.

För att Migrationsverket inte ska ha öppna ärenden om ny prövning av frågan om inhibition av verkställigheten där det inte finns förutsättningar för en sådan prövning behöver det dock regleras vad som händer om utlänningen inte går att nå och en ny prövning trots det inte bedöms kunna ske eller det finns anledning att anta att utlänningen har lämnat landet.

Det föreslås att ett beslut om inhibition av verkställigheten ska upphöra att gälla, om det inte prövas på nytt inom föreskriven tid. Det gäller oavsett anledningen till att en sådan prövning inte sker. Avlägsnandebeslutet kommer då att bli verkställbart när tiden för att senast pröva beslutet om inhibition av verkställigheten på nytt löper ut.

Om Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, i egenskap av verkställande myndighet, anträffar eller kontaktas av en utlänning som tidigare har haft ett beslut om inhibition av verkställigheten enligt den föreslagna ordningen och därvid får kännedom om omständig-

heter som tyder på att beslutet upphört att gälla, eftersom en ny prövning inte skett inom föreskriven tid, bör myndigheten underrätta Migrationsverket om det. En sådan underrättelse bör som utgångspunkt kunna ske med stöd av 12 kap. 17 § första stycket UtlL.

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.¹⁹⁵ Skulle Migrationsverket i stället bedöma att verkställighetshindret övergått till att utgöra ett bestående verkställighetshinder får en prövning enligt 12 kap. 18 § första stycket UtlL göras. Utlänningen har i en sådan situation också möjlighet att hos Migrationsverket ansöka om ny prövning av frågan om uppehållstillstånd enligt 12 kap. 19 § UtlL.

5.6.4 Innehållet i en ny prövning

När ett beslut om inhibition av verkställigheten prövas på nytt ska Migrationsverket ta ställning till om det fortfarande finns ett tillfälligt hinder mot verkställigheten. Om det finns ett sådant hinder får Migrationsverket fatta ett nytt beslut om inhibition av verkställigheten, förutsatt att övriga förutsättningar för ett sådant beslut fortfarande är uppfyllda. Om det i en sådan situation finns särskilda skäl för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får ett sådant tillstånd i stället beviljas.

Om Migrationsverket vid en ny prövning av ett beslut om inhibition av verkställigheten beviljar en utlänning ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av särskilda skäl bör Migrationsverket samtidigt upphäva beslutet om inhibition av verkställigheten. Migrationsverket bör förordna att ett sådant beslut om upphävande ska börja gälla först när avgörandet i dess helhet fått laga kraft. Detsamma bör gälla om en migrationsdomstol, efter överklagande, beviljar ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd till en utlänning som tidi-

¹⁹⁵ Jämför tillämpningen enligt 12 kap. 18 § första stycket UtlL och det förhållandet att ett beslut av Migrationsverket enligt dessa bestämmelser inte är överklagbart.

gare har haft ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder.

Migrationsverket kan vid en ny prövning göra bedömningen att det inte längre finns ett tillfälligt verkställighetshinder. I så fall ska Migrationsverket upphäva beslutet om inhibition av verkställigheten. Ett sådant beslut gäller omedelbart.¹⁹⁶

Om det i samband med en ny prövning kommer fram nya omständigheter som gör att det bedöms finnas ett bestående i stället för tillfälligt hinder mot verkställigheten blir bestämmelserna om verkställighetshinder i 12 kap. 18 § första–fjärde styckena och 12 kap. 19 § UtlL tillämpliga.

5.7 Upphävande eller upphörande i övrigt av ett beslut om inhibition av verkställigheten

Förslag: Migrationsverket ska omedelbart upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten, om det inte längre finns skäl för beslutet. Det gäller även ett sådant beslut som meddelats av en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen.

Ett beslut att upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten gäller omedelbart.

5.7.1 Migrationsverket bör få upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten

Förhållandena i ett verkställighetsärende kan snabbt ändras. Det bör därför införas en bestämmelse om att ett beslut om inhibition av verkställigheten omedelbart ska upphävas av Migrationsverket, om det inte längre finns skäl för beslutet. Så kan vara fallet till exempel om det tillfälliga verkställighetshindret inte längre finns och det därför finns anledning att anta att en verkställighet kommer att kunna ske.

Ett beslut om inhibition av verkställigheten bör upphävas av Migrationsverket också om det under tiden som beslutet gäller kommer fram nya omständigheter som gör att verkställighetshindret inte längre bedöms som tillfälligt utan som bestående. Migrationsverket

¹⁹⁶ Jämför vad som anges om upphävande i avsnitt 5.7.1.

ska då i stället bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 12 kap. 18 § UtlL, om förutsättningarna för det är uppfyllda. Om Migrationsverket inte beviljar ett sådant tillstånd enligt 12 kap. 18 § UtlL kan den enskilde ansöka om ny prövning av frågan om uppehållstillstånd enligt 12 kap. 19 § UtlL.

För att ordningen med inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder ska vara effektiv bör Migrationsverket ges rätt att upphäva även ett beslut om inhibition av verkställigheten som meddelats av en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen. Det bör gälla förutsatt att det har kommit fram nya omständigheter eller att förhållandena ändrats. Det framstår inte som en rimlig ordning att ett beslut om inhibition av verkställigheten, i de fall som nu är aktuella, ska gälla längre än vad som är sakligt motiverat. Migrationsverket bör därför, när myndigheten konstaterar att det inte längre finns skäl för ett sådant beslut, omedelbart upphäva beslutet.

Ett syfte med ordningen med inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder är att avlägsnandebeslutet ska kunna verkställas så snart det tillfälliga verkställighetshindret upphört. Att nå det syftet förutsätter att beslut eller en domstolsprocess inte hindrar en verkställighet när det tillfälliga verkställighetshindret upphört. Ett beslut att upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten bör därför gälla omedelbart. Möjlighet bör finnas att till migrationsdomstol överklaga ett sådant beslut, se avsnitt 5.11.1. Om beslutet överklagas har domstolen möjlighet att förordna att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla.

5.7.2 Ett beslut om inhibition av verkställigheten kommer i vissa fall att upphöra per automatik

Ett beslut om inhibition av verkställigheten kommer i vissa fall att upphöra per automatik utan att något särskilt beslut kommer att behöva fattas. Det gäller bland annat om beslutet om avvisning eller utvisning preskriberas eller om utlänningen beviljas ett permanent

uppehållstillstånd (12 kap. 22 § första och tredje styckena UtlL).¹⁹⁷ Ett beslut om inhibition av verkställigheten upphör också att gälla om beslutet om avvisning eller utvisning upphävs genom ett beslut som fått laga kraft. Som framgått i avsnitt 5.6.3 föreslås ett beslut om inhibition av verkställigheten också upphöra att gälla om det inte prövas på nytt inom föreskriven tid.

5.8 Underrättelseskyldigheter

Förslag: Om någon annan myndighet än Migrationsverket är verkställande myndighet ska den myndigheten, så länge ett beslut om inhibition av verkställigheten fortfarande gäller, omedelbart underrätta Migrationsverket om det finns skäl att upphäva beslutet.

5.8.1 Befintliga underrättelseskyldigheter

Av 7 kap. 5 § andra stycket UtlF framgår att om Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen upphäver eller meddelar inhibition av ett beslut om avvisning eller utvisning, ska den verkställande myndigheten omedelbart underrättas om åtgärden. Denna underrättelseskyldighet bör gälla även i fråga om ett beslut om inhibition av verkställigheten enligt den ordning som nu föreslås. Det innebär att när ett sådant beslut meddelas eller upphävs ska den verkställande myndigheten omedelbart underrättas om åtgärden.

Enligt 7 kap. 6 § UtlF ska Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen omedelbart underrätta Polismyndigheten om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 § UtlL meddelas, det vill säga bland annat ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som meddelas utan att beslutet om avvisning eller ut-

¹⁹⁷ I delbetänkandet SOU 2024:10 *Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud* har föreslagits att preskriptionstidens längd ska ändras från fyra till fem år när det gäller avlägsnandebeslut som inte har meddelats av allmän domstol. Vidare har föreslagits att fristen ska börja löpa först när utlänningen lämnar landet i enlighet med beslutet. Om förslaget genomförs kommer ett avlägsnandebeslut som inte meddelats av allmän domstol inte att preskriberas under tiden som utlänningen fortfarande är kvar i Sverige. Ett beslut om inhibition av verkställigheten kommer i så fall inte heller att kunna upphöra automatiskt på grund av att avlägsnandebeslutet preskriberas.

visning upphävs. Det kommer att gälla även för de tidsbegränsade uppehållstillstånd som kommer att kunna meddelas vid tillfälliga verkställighetshinder, om det bedöms finnas särskilda skäl.

5.8.2 En ny underrättelseskyldighet för verkställande myndighet föreslås

I vissa av de ärenden i vilka Migrationsverket ska ta ställning till frågan om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder kommer Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen att vara ansvariga för verkställigheterna (12 kap. 14 och 14 a §§ UtL).

I 12 kap. 17 § UtL anges att om en annan myndighet än Migrationsverket ska verkställa ett beslut om avvísning eller utvisning och denna myndighet finner att den inte kan verkställa beslutet eller behöver ytterligare besked ska myndigheten underrätta Migrationsverket. Detsamma gäller om utlännings hos myndigheten åberopar att det finns sådana hinder som avses i 12 kap. 1, 2 eller 3 § UtL mot verkställigheten eller det på annat sätt kommer fram att det kan finnas sådana hinder. Migrationsverket ska i sådana fall ge anvisningar om verkställigheten eller vidta andra åtgärder.

Regleringen i 12 kap. 17 § UtL bedöms inte täcka det behov av information från den verkställande myndigheten som Migrationsverket kommer att ha i ett ärende om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder. Migrationsverket ska enligt den föreslagna ordningen bland annat omedelbart upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten, om det inte längre finns skäl för beslutet. För att Migrationsverket ska kunna göra den prövningen krävs att myndigheten får veta om det tillkommit omständigheter som gör att den verkställande myndigheten anser att det inte längre finns skäl för beslutet.

Det föreslås därför att det ska införas en reglering med en särskild skyldighet för den verkställande myndigheten, om denna myndighet är någon annan än Migrationsverket, att omedelbart underrätta Migrationsverket om den myndigheten, utifrån omständigheter som kommit myndigheten till handa, anser att det finns skäl att upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten. Exempelvis kan det i vissa fall ha kommit in uppgifter till denna myndighet som gör att myndigheten anser att avlägsnandebeslutet nu kan verkställas. Sä-

kerhetspolisen kan i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen också utifrån nytillkomna omständigheter göra bedömningen att ärendet inte längre bör vara ett säkerhetsärende, eftersom utlänningsen inte längre utgör ett säkerhetshot.

Om Säkerhetspolisen gör bedömningen att en utlänning inte längre utgör ett säkerhetshot och att ärendet därför inte längre bör vara ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen ska Migrationsverket, när myndigheten får denna information, omedelbart upphäva beslutet om inhibition av verkställigheten och då i stället pröva om det finns förutsättningar för att bevilja utlänningsen ett uppehållstillstånd till exempel med stöd av 12 kap. 18 § UtlL. Det gäller förutsatt att utlänningsen inte tillhör någon annan av de kategorier av utläningar som föreslås omfattas av ordningen med inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder.

5.9 Ny prövning av ett beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats på grund av särskilda skäl

Förslag: Om en utlänning vid ett tillfälligt verkställighetshinder har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i stället för att meddelas ett beslut om inhibition av verkställigheten och detta uppehållstillstånd löper ut, ska Migrationsverket pröva om det fortfarande finns ett tillfälligt hinder mot att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning. Det gäller om det saknas anledning att anta att utlänningsen har lämnat landet och det i övrigt finns förutsättningar för en sådan prövning.

Om en ny prövning ska ske och det fortfarande finns ett tillfälligt hinder mot att avlägsnandebeslutet verkställs, får Migrationsverket vid den nya prövningen besluta om inhibition av verkställigheten eller, om det finns särskilda skäl, bevilja utlänningsen ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd.

5.9.1 Förutsättningar för ny prövning

I syfte att få till stånd en utökad kontroll och effektivitet i verkställighetsärendena för de utläningar som här avses, se avsnitten 5.5.1

och 5.5.3, föreslås att Migrationsverket, när ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats en utlänning i stället för att utlänningen meddelats ett beslut om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder löper ut, ex officio ska pröva om det fortfarande finns ett tillfälligt verkställighetshinder. Det gäller om det saknas anledning att anta att utlänningen har lämnat landet och det i övrigt finns förutsättningar för en sådan prövning. Det gäller även om det tidsbegränsade uppehållstillståndet beviljats av en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen.

Det förfarande för ny prövning som föreslås kommer att innebära att Migrationsverket kommer att behöva ta kontakt med utlänningen för att höra om något nytt tillkommit i ärendet. En utgångspunkt i sammanhanget får anses vara att det ligger i utlänningens intresse att meddelas ett nytt beslut som anger att avlägsnandebeslutet inte ska verkställas. Av det skälet får det förväntas att utlänningen ser till att han eller hon kan nås av Migrationsverket.

En ny prövning ska alltid ske om utlänningen kan nås och det saknas anledning att anta att utlänningen har lämnat landet. Om Migrationsverket inte lyckas nå utlänningen, i enlighet med de kontaktuppgifter som utlänningen lämnat, bör en ny prövning som utgångspunkt dock inte behöva ske. Det gäller med undantag för de fall där myndigheten har sådan information som gör att den nya prövningen bedöms kunna ske utan utlänningens medverkan och Migrationsverket inte har anledning att anta att utlänningen har lämnat landet. En ny prövning utan den enskildes medverkan skulle till exempel kunna ske om det tillfälliga verkställighetshindret beror enbart på de allmänna förhållandena i utlänningens hemland och dessa, enligt tillgänglig landinformation, inte bedöms ha förändrats sedan den tidigare prövningen, samtidigt som Migrationsverket inte har någon indikation på att utlänningen har lämnat landet.

Om Migrationsverket bedömer att det saknas anledning att anta att utlänningen har lämnat landet och det i övrigt finns förutsättningar för en ny prövning ska Migrationsverket företa en sådan prövning. Migrationsverket ska vid prövningen bedöma om det fortfarande finns ett tillfälligt hinder mot att verkställa avlägsnandebeslutet. Om det finns ett sådant hinder får Migrationsverket besluta om inhibition av verkställigheten eller, om det finns särskilda skäl, bevilja utlänningen ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det innebär att huvudalternativet vid den nya prövningen, om det tillfäl-

liga verkställighetshindret består, ska vara ett beslut om inhibition av verkställigheten. Om det finns särskilda skäl får utlänningen dock beviljas ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd.

5.9.2 Vad händer om en ny prövning inte görs?

Det förutsätts att Migrationsverket vidtar nödvändiga åtgärder för att försöka nå en utlänning som har meddelats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av särskilda skäl vid ett tillfälligt verkställighetshinder.

För att Migrationsverket inte ska ha öppna ärenden som inte kan prövas på nytt behöver det dock regleras vad som händer om utlänningen inte kan nås och en ny prövning inte bedöms kunna ske utan hans eller hennes medverkan eller det finns anledning att anta att utlänningen inte längre finns kvar i Sverige.

Det föreslås att ett beslut om avvisning eller utvisning blir verkställbart när Migrationsverket konstaterat att förutsättningar för att genomföra en ny prövning saknas och tiden för det tidsbegränsade uppehållstillståndet löpt ut.

Om Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, i egenskap av verkställande myndighet, anträffar eller kontaktas av en utlänning som har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt den föreslagna ordningen som löpt ut och därvid får kännedom om omständigheter som tyder på att en ny prövning inte skett bör myndigheten underätta Migrationsverket om det. En sådan underrättelse bör som utgångspunkt kunna ske med stöd av 12 kap. 17 § första stycket UtL.

Om utlänningen anträffas eller på egen hand kontaktar myndigheterna efter att ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd löpt ut utan att en ny prövning skett får i stället ett nytt ärende om inhibition av verkställigheten öppnas, om Migrationsverket bedömer att det fortfarande finns ett tillfälligt verkställighetshinder. Om Migrationsverket i en sådan situation bedömer att det inte längre finns ett sådant verkställighetshinder, är detta ställningstagande inte överklagbart.¹⁹⁸ Om Migrationsverket bedömer att verkställighetshindret övergått till att i stället utgöra ett bestående verkställighetshinder får en prövning enligt 12 kap. 18 § första stycket UtL

¹⁹⁸ Jämför tillämpningen enligt 12 kap. 18 § första stycket UtL och det förhållandet att ett beslut av Migrationsverket enligt dessa bestämmelser inte är överklagbart.

göras. Utlänningen har i en sådan situation också möjlighet att hos Migrationsverket ansöka om ny prövning av frågan om uppehållstillstånd med stöd av 12 kap. 19 § UtlL.

5.10 Vissa ärenden i fråga om inhibition av verkställigheten bör vara säkerhetsärenden

Förslag: Ett ärende i fråga om inhibition av verkställigheten ska vara ett säkerhetsärende hos Migrationsverket, om beslutet om avvisning eller utvisning har fattats i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen. Det ska därför tas in en reglering om det i 1 kap. 7 § andra stycket UtlL.

Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen är, som tidigare framgått, bland annat ärenden där Säkerhetspolisen av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som annars har betydelse för den allmänna säkerheten förordar till exempel att en utlänning ska avvisas eller utvisas eller att en utlännings ansökan om uppehållstillstånd ska avslås eller återkallas (1 kap. 7 § första stycket UtlL).

Ett ärende i fråga om inhibition av verkställigheten bör vara ett säkerhetsärende hos Migrationsverket, om beslutet om avvisning eller utvisning har fattats i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen. Det motiveras av att det är av vikt att Säkerhetspolisen kan överklaga dessa beslut och vara part i domstolsprocesserna. Det föreslås därför att en sådan reglering tas in i 1 kap. 7 § andra stycket UtlL.

Med ett ärende i fråga om inhibition av verkställigheten avses ett ärende där frågan om inhibition av verkställigheten prövas för första gången men även ett ärende där fråga är om ny prövning av eller om upphävande av ett sådant beslut.

5.11 Rättssäkerhetsgarantier

5.11.1 Överklagande av beslut

Förslag: Beslut i fråga om inhibition av verkställigheten ska kunna överklagas.

Migrationsverkets beslut i fråga om inhibition av verkställigheten ska få överklagas till en migrationsdomstol. Migrationsdomstolens beslut ska få överklagas till Migrationsöverdomstolen med krav på prövningstillstånd. Om migrationsdomstolen som första instans upphäver ett beslut om inhibition av verkställigheten ska dock den enskilde få överklaga beslutet till Migrationsöverdomstolen utan krav på prövningstillstånd.

Migrationsöverdomstolens beslut får inte överklagas.

Ett beslut i fråga om inhibition av verkställigheten bör kunna överklagas.

Den enskilde ska få överklaga ett beslut om inhibition av verkställigheten. Ett sådant beslut kan anses ha gått den enskilde emot, eftersom det vid en sådan prövning finns möjlighet att i stället bevilja honom eller henne ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, om det finns särskilda skäl. Den enskilde ska även få överklaga ett beslut om upphävande av ett beslut om inhibition av verkställigheten. Ett sådant beslut innebär i regel att avlägsnandebeslutet är verkställbart och får därför också anses ha gått den enskilde emot.

Nämnda överklaganden bör följa den ordinarie processen i utlänningsärenden (se 14 kap. samt 16 kap. 9 och 11 §§ UtlL). Det innebär att Migrationsverkets beslut i fråga om inhibition av verkställigheten ska kunna överklagas till en migrationsdomstol. Migrationsdomstolens beslut ska i sin tur kunna överklagas till Migrationsöverdomstolen med krav på prövningstillstånd, medan Migrationsöverdomstolens beslut inte får överklagas.

I de ärenden om inhibition av verkställigheten som är säkerhetsärenden enligt utlänningslagen bör Migrationsverkets beslut i fråga om inhibition kunna överklagas till migrationsdomstolen i Stockholm. Migrationsdomstolen i Stockholms beslut bör i sin tur kunna överklagas till Migrationsöverdomstolen med krav på prövningstillstånd, medan Migrationsöverdomstolens beslut inte får överklagas.

I vissa fall kommer frågan om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder att uppkomma först i samband med migrationsdomstolens prövning. Om så sker kan det, eftersom det finns krav på prövningstillstånd för överklagandet till Migrationsöverdomstolen, innebära att prövningen av denna fråga i praktiken kommer att begränsas till en instans. Eftersom det föreslås att ett beslut om inhibition av verkställigheten regelbundet ska prövas på nytt och att ett sådant beslut också omedelbart ska upphävas när det inte längre finns skäl för beslutet, bör en sådan ordning i regel kunna godtas.

Om migrationsdomstolen som första instans upphäver ett beslut om inhibition av verkställigheten bör dock den enskilde få överklaga beslutet till Migrationsöverdomstolen utan krav på prövningstillstånd. Det kan till exempel handla om en situation där Säkerhetspolisen i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen yrkat att ett beslut om inhibition av verkställigheten ska upphävas men Migrationsverket väljer att inte upphäva beslutet. Efter överklagande beslutar migrationsdomstolen därefter att beslutet ska upphävas. Ett annat exempel är en situation där Migrationsverket beslutat om inhibition av verkställigheten, till exempel för en utlänning som är utesluten från att anses som flykting eller alternativt skyddsbehövande. Efter överklagande bedömer migrationsdomstolen att avlägsnandebeslutet går att verkställa och upphäver därför beslutet om inhibition av verkställigheten. Även i detta fall bör den enskilde få överklaga beslutet till Migrationsöverdomstolen utan krav på prövningstillstånd.

5.11.2 Särskilt om Säkerhetspolisens rätt att överklaga vissa beslut

Förslag: I 14 kap. 11 § UtlL ska det göras ett tillägg om att Migrationsverkets beslut i fråga om inhibition av verkställigheten enligt den föreslagna ordningen i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen får överklagas av Säkerhetspolisen.

Migrationsverkets beslut i fråga om bland annat avvisning, utvisning, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, statusförklaring och förvar i ett säkerhetsärende får enligt 14 kap. 11 § UtlL överklagas av Säkerhetspolisen. I paragrafen bör göras ett tillägg om att även ett beslut av

Migrationsverket i fråga om inhibition av verkställigheten enligt den föreslagna ordningen i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen ska kunna överklagas av Säkerhetspolisen. Det innebär att Säkerhetspolisen ska få överklaga ett beslut om inhibition av verkställigheten enligt den föreslagna ordningen som Migrationsverket meddelar i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen. Säkerhetspolisen ska också få överklaga ett beslut om upphävande av ett sådant beslut om inhibition av verkställigheten som Migrationsverket meddelar i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen.

Med stöd av vad som redan anges om uppehållstillstånd i 14 kap. 11 § UtlL får Säkerhetspolisen i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen därutöver överklaga ett beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd som Migrationsverket meddelar en utlänningsenligt den föreslagna ordningen, om det finns särskilda skäl.

När ett beslut i ett säkerhetsärende överklagas är såväl Migrationsverket som Säkerhetspolisen motparter till utlänningsen vid handläggningen i migrationsdomstolen och i Migrationsöverdomstolen (16 kap. 6 § andra stycket UtlL). Genom förslaget att vissa ärenden i fråga om inhibition av verkställigheten kommer att vara säkerhetsärenden enligt utlänningslagen kommer även Säkerhetspolisen att i dessa ärenden bli motpart till utlänningsen vid handläggningen i migrationsdomstolen och Migrationsöverdomstolen.

5.11.3 Rätt till offentligt biträde i vissa fall

Förslag: I ett mål eller ärende i fråga om inhibition av verkställigheten ska ett offentligt biträde förordnas, om det finns behov av det.

Förordnandet av ett offentligt biträde

I mål och ärenden om uppehållstillstånd där en utlännings anför skyddsskäl och frågan om avvisning eller utvisning också aktualiseras gäller en presumtion som innebär att utlänningsen har rätt till bistånd av ett offentligt biträde.¹⁹⁹ Det betyder att när det bedöms finnas ett tillfälligt verkställighetshinder i detta skede kommer utlänningsen

¹⁹⁹ MIG 2006:2.

ningen redan ha ett offentligt biträde förordnat med stöd av 18 kap. 1 § första stycket 1 eller 2 UtlL. Detta förordnande får anses innefatta även frågan om verkställighetshinder.

Frågan om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder kan aktualiseras också efter att ett beslut om avvisning eller utvisning fått laga kraft. I dessa fall kommer ett offentligt biträde inte att kunna förordnas med stöd av 18 kap. 1 § första stycket 1 eller 2 UtlL.

Ett offentligt biträde kan dock enligt 18 kap. 1 § första stycket 3 UtlL förordnas, om det finns behov av det, även i mål och ärenden om verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning. Det gäller om beslut om inhibition meddelats av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen. Denna reglering bör kunna tillämpas även när det bedöms finnas behov av offentligt biträde i ett mål eller ärende i fråga om inhibition av verkställigheten som prövas efter att avlägsnandebeslutet fått laga kraft. Finns i ett sådant mål eller ärende inte redan ett beslut om inhibition, kan Migrationsverket fatta ett sådant beslut med stöd av exempelvis 12 kap. 13 § första stycket UtlL. Regleringen i 18 kap. 1 § första stycket 3 UtlL blir då tillämplig.

I ett mål eller ärende om ny prövning av eller om upphävande av ett beslut om inhibition av verkställigheten kommer det redan att finnas ett beslut om inhibition och regleringen i 18 kap. 1 § första stycket 3 UtlL är då direkt tillämplig.

Behovet av ett offentligt biträde

Behov av offentligt biträde i ett mål eller ärende i fråga om inhibition av verkställigheten bör till exempel finnas om utlänningens hälsotillstånd är allvarligt och detta tillstånd uppkommit efter att beslutet om avvisning eller utvisning fått laga kraft. Detsamma bör gälla om tillståndet kraftigt försämrats efter det lagakraftvunna beslutet.

Om det i ett mål eller ärende om ny prövning av ett beslut om inhibition av verkställigheten inte kommit fram några nya omständigheter som kan antas medföra ett ändrat ställningstagande i frågan om inhibition av verkställigheten bör det normalt sett kunna antas att det saknas behov av att förordna ett offentligt biträde. Så bör vara fallet också om det i ett sådant mål eller ärende bedöms finnas

särskilda skäl att i stället bevilja utlänningsen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

I ett mål eller ärende om upphävande av ett beslut om inhibition av verkställigheten bör det kunna antas att behov av att förordna ett offentligt biträde saknas om anledningen till att beslutet ska upphävas är att verkställighetshindret övergått till att bedömas som bestående och utlänningsen därför ska beviljas ett uppehållstillstånd.

Om utlänningsen i ett mål eller ärende om upphävande av ett beslut om inhibition av verkställigheten gör gällande att det fortfarande finns ett tillfälligt verkställighetshinder och de överväganden som krävs är av mer omfattande eller komplicerad beskaffenhet bör det kunna finnas behov av att förordna ett offentligt biträde. Så bör vara fallet till exempel om bedömningen innefattar omfattande landinformation eller det har tillkommit andra nya omständigheter hänförliga till utlänningsens situation i mottagarlandet som kräver en omfattande utredning.

Om ett offentligt biträde förordnas i ett mål eller ärende i fråga om inhibition av verkställigheten bör förordnandet upphöra när det beslut som fattats i målet eller ärendet fått laga kraft.

5.11.4 Skriftliga och motiverade beslut

Förslag: Ett beslut i fråga om inhibition av verkställigheten enligt den föreslagna ordningen ska vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet.

Enligt artikel 14.2 i återvändandedirektivet är medlemsstaterna skyldiga att se till att tredjelandsmedborgare för vilka verkställigheten av ett beslut om återvändande skjutits upp får en skriftlig bekräftelse på detta beslut. Det gäller även tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.²⁰⁰ Mot den bakgrunden bör beslut i fråga om inhibition av verkställigheten enligt den föreslagna ordningen läggas till i 13 kap. 10 § UtL, som reglerar vilka beslut enligt utlänningslagen som hos förvaltningsmyndigheterna ska vara skriftliga och innehålla de skäl som ligger till grund för besluten.

²⁰⁰ Se EU-domstolens dom i mål C-352/23, punkten 61.

Det bör särskilt noteras att det föreslagna tillägget i 13 kap. 10 § UtL inte innebär någon ändring när det gäller övriga beslut om inhibition som kan fattas enligt utlänningslagen, exempelvis de beslut om inhibition som Migrationsverket kan fatta enligt 12 kap. 13 § första stycket eller 18 § fjärde stycket UtL.

5.12 Bestämmelserna om inhibition av verkställigheten bör placeras i 12 kap. UtL

Förslag: Bestämmelserna om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder ska, för de utläningar som inte är brottsutvisade, placeras i 12 kap. UtL efter rubriken ”Åtgärder vid hinder mot verkställighet” och mellan bestämmelserna i 12 kap. 17 och 18 §§ UtL.

Bestämmelserna om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder bör placeras i 12 kap. UtL, som är det kapitel i utlänningslagen som handlar om verkställighet av beslut om avvísning eller utvisning. Placeringen motiveras framför allt av att de bestämmelser som föreslås kommer att reglera vad som ska gälla vid tillfälliga verkställighetshinder i nära anslutning till eller på verkställighetsstadiet.

Som framgått i det föregående bygger den ordning som föreslås på prövningar av Migrationsverket ex officio. Den föreslagna ordningen syftar till att skapa utrymme för en ökad kontroll av dessa utläningar på verkställighetsstadiet med bland annat den övergripande inriktningen att effektivisera verkställigheterna. Det är ytterligare ett skäl som talar för att bestämmelserna bör placeras i 12 kap. UtL.

Bestämmelserna bör i 12 kap. UtL placeras efter rubriken ”Åtgärder vid hinder mot verkställighet” och mellan bestämmelserna i 12 kap. 17 och 18 §§ UtL.

5.13 Upplysningsbestämmelser

Förslag: I 5 kap. 11 § och 12 kap. 18 § UtL ska det föras in upplysningar om att det för vissa utlänningar finns särskilda bestämmelser om inhibition av verkställigheten och tidsbegränsat uppehållstillstånd, om det finns ett hinder mot verkställigheten som inte är bestående.

I 5 kap. 18 § sjätte stycket UtL ska det tas in en upplysning om de nya bestämmelser som föreslås i 12 kap. UtL. Det gäller de bestämmelser enligt vilka vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder kan beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd, om det finns särskilda skäl.

5.13.1 5 kap. 11 § och 12 kap. 18 § UtL

För de utlänningar som inte utvisats på grund av brott finns bestämmelserna om tillfälliga verkställighetshinder för närvarande i framför allt 5 kap. 11 § och 12 kap. 18 § första–fjärde styckena UtL.

Regleringen i 5 kap. 11 § UtL tillämpas, som framgått ovan, i praktiken i första hand när det är fråga om ett tillfälligt verkställighetshinder som finns redan i samband med att ett beslut om avvisning eller utvisning fattas. Regleringen i 12 kap. 18 § UtL tillämpas i stället i regel om ett sådant hinder uppstår när det redan finns ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft.

Den nya ordning som föreslås införs för utlänningar i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen, uteslutande- och vägransärenden och ordnings- och säkerhetsstörningsärenden vid tillfälliga verkställighetshinder kommer uttryckligen att gälla både då det tillfälliga verkställighetshindret redan finns när frågan om avvisning eller utvisning övervägs och då hindret uppkommer efter att ett avlägsnande beslut fått laga kraft.

I syfte att tydliggöra att det för berörda personkategorier av utlänningar finns särskilda bestämmelser vid tillfälliga verkställighetshinder bör det i både 5 kap. 11 § och 12 kap. 18 § UtL tas in upplysningar om och hänvisningar till de nya bestämmelser om inhibition av verkställigheten och tidsbegränsat uppehållstillstånd som föreslås för dessa utlänningar. På så sätt kommer det inte att råda några tveksamheter om att dessa bestämmelser om inhibition av verkställighe-

ten och tidsbegränsat uppehållstillstånd kommer att vara tillämpliga för dessa utläningar och det oavsett när det tillfälliga verkställighetshindret uppkommit.

5.13.2 5 kap. 18 § sjätte stycket UtlL

I 5 kap. 18 § sjätte stycket UtlL finns upplysningsbestämmelser om situationer när en utläning kan beviljas uppehållstillstånd trots ett tidigare lagakraftvunnet avlägsnandebeslut.

Enligt regeringen kan upplysningsbestämmelserna i 5 kap. 18 § UtlL inte uttömmande anses ange de situationer där ett uppehållstillstånd kan beviljas efter ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut. Ett sådant tillstånd kan enligt regeringen beviljas även utan en sådan uttrycklig föreskrift, om det är förenligt med syftet i den enskilda bestämmelsen.²⁰¹

För tydlighetens skull bör dock, mot angiven bakgrund, i 5 kap. 18 § sjätte stycket UtlL tas in en upplysning även om de nya bestämmelser som föreslås i 12 kap. UtlL för att reglera de situationer när uppehållstillstånd vid särskilda skäl kan beviljas vissa utläningar vid tillfälliga verkställighetshinder.

²⁰¹ Jämför prop. 2012/13:125 *Genomförande av direktivet om sanktioner mot arbetsgivare* s. 97 f.

5.14 Inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder för utlänningar som utvisats på grund av brott

Förslag: Om det finns ett hinder, som inte är bestående, mot att ett beslut om utvisning på grund av brott verkställs ska en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, efter Migrationsverkets ställningstagande i ärendet, besluta om inhibition av verkställigheten.

Om det finns särskilda skäl får den beslutande myndigheten i stället bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

5.14.1 Inhibition av verkställigheten bör vara huvudalternativet vid tillfälliga verkställighetshinder även för brottsutvisade

En utlänning som utvisats på grund av brott och dömts till fängelse ska som huvudregel lämna landet när fängelsestraffet avtjänats. Uppkommer det för en sådan utlänning ett tillfälligt hinder mot verkställigheten innebär det fortfarande att utlänningen ska lämna landet efter avtjänat fängelsestraff. Det ska då ske så snart det tillfälliga verkställighetshindret inte längre finns.

Precis som när det gäller utlänningar i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen, uteslutande- och vägransärenden och ordnings- och säkerhetsstörningsärenden bedöms det som särskilt angeläget att ett avlägsnandebeslut avseende en utlänning som utvisats på grund av brott kan verkställas så snart som möjligt när det tillfälliga verkställighetshindret upphört. Samma överväganden gör sig också gällande på så sätt att en brottsutvisad som utgångspunkt inte heller medan han eller hon tillfälligt är kvar i landet bör få tillgång till de rättigheter och förmåner som är förknippade med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Ett beslut om inhibition av verkställigheten bör därför vara huvudalternativet vid tillfälliga verkställighetshinder även för de brottsutvisade. Det gäller för de utlänningar som är brottsutvisade när det tillfälliga verkställighetshindret uppkommer. Det gäller dock även för de utlänningar som genom ett lagakraftvunnet avgörande utvisas på grund av brott efter det att det tillfälliga verkställighets-

hindret uppstått. Den föreslagna ordningen ska då tillämpas. Det gäller även om utlänningsen tidigare har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § eller 12 kap. 18 § UtL på grund av det tillfälliga verkställighetshindret, eftersom han eller hon då ännu inte utvisats på grund av brott.

Med inte bestående eller tillfälliga verkställighetshinder avses när det gäller de brottsutvisade detsamma som gäller för övriga utlänningsningar som omfattas av uppdraget och för de utlänningsningar som inte tillhör någon av de kategorier som omfattas av uppdraget. Innebörden av begreppet inte bestående verkställighetshinder ska därmed vara densamma som i 5 kap. 11 § UtL. Det innebär att även den praxis som finns i frågan om när ett verkställighetshinder är att anse som tillfälligt respektive bestående kommer att vara aktuell för tolkningen och tillämpningen av de bestämmelser som föreslås för de brottsutvisade.

5.14.2 Särskilda skäl att i vissa fall bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd

Det kan inte uteslutas att det även för en utlänningsning som utvisats på grund av brott i vissa fall kan vara lämpligt och i övrigt motiverat att vid ett tillfälligt verkställighetshinder bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i stället för att besluta om inhibition av verkställigheten. Om det bedöms finnas *särskilda skäl* bör därför ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och arbetstillstånd kunna beviljas även en sådan utlänningsning.²⁰²

Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl att bevilja en brottsutvisad ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i stället för att besluta om inhibition av verkställigheten bör det på samma sätt som för de utlänningsningar som inte utvisats på grund av brott göras en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda ärendet. De omständigheter som talar för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska vägas mot de omständigheter som talar emot ett sådant tillstånd. Särskild hänsyn bör tas till utlänningsningens hälsotillstånd och levnadsomständigheter i övrigt. I bedömningen ska också särskilt beaktas barnets bästa, om utlänningsning är ett barn eller om utlänningsning har barn i Sverige. I ett ärende som rör ett barn ska barnets åsikter tillmätas

²⁰² I frågan om arbetstillstånd, jämför prop. 2004/05:170 s. 212 och s. 286.

betydelse utifrån ålder och mognad. Enbart det förhållandet att en utlänning är ett barn eller har barn i Sverige kan dock aldrig ensamt anses utgöra särskilda skäl för att bevilja honom eller henne ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i stället för att besluta om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder. Detsamma gäller om utlänningen är en utsatt person i övrigt i den mening som avses i återvändandedirektivet (artikel 3.9).

Vidare bör i bedömningen vägas in den tid som utlänningen har vistats i Sverige med ett beslut om inhibition av verkställigheten eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av det tillfälliga verkställighetshindret. Ju längre tid som det har funnits ett verkställighetshinder desto mer kan tala för att bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i stället för att på nytt besluta om inhibition av verkställigheten.

Samtidigt måste vid den helhetsbedömning som ska göras även utlänningens skötsamhet efter utvisningsbeslutet och under tiden som verkställighetshindret gällt vägas in. Särskilda skäl att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vid ett tillfälligt verkställighetshinder bör förutsätta att utlänningen varit skötsam och inte begått nya brott efter det att utvisningsbeslutet meddelades. Återfall i brott är således en omständighet som talar mot att bevilja ett uppehållstillstånd. Det gäller också om det bedöms finnas en risk för fortsatt brottslighet. Om det visar sig att utlänningen efter utvisningsbeslutet har dömts för ytterligare brott, att han eller hon är misstänkt för nya brott eller att det finns beaktansvärd risk för ny brottslighet, bör det således inte anses finnas särskilda skäl att bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i stället för att besluta om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder.

Det bör inte heller finnas särskilda skäl att bevilja en utlänning ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om utlänningen bedriver eller bidrar till säkerhetshotande verksamhet. Detsamma bör normalt sett gälla en utlänning som på annat sätt visat misskötsamhet, till exempel genom missbruk av det svenska välfärdssystemet eller åsidosättande av anmälningsskyldighet eller en områdesbegränsning.²⁰³ Det bör gälla även en utlänning som i övrigt uppfyller någon eller några av de kriterier som finns i 1 kap. 15 § UtlL och som kan konstituera en risk för avvikande. Det ovan anförda bör gälla också i de fall som det tillfälliga verkställighetshindret varat under en längre tid.

²⁰³ Anmälningsskyldighet och områdesbegränsning behandlas närmare i kapitel 6.

När det gäller en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder, eftersom det bedömts finnas särskilda skäl enligt den föreslagna ordningen och utlänningen håller sig undan eller inte går att nå när det är fråga om en ny prövning, bör detta i normalfallet tala mot att fortsatt uppehållstillstånd beviljas.

Vid den helhetsbedömning som ska göras gäller proportionalitetsprincipen. Även om huvudalternativet vid tillfälliga verkställighetshinder är ett beslut om inhibition av verkställigheten får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas om det i det enskilda fallet inte bedöms proportionerligt att besluta om inhibition av verkställigheten.

När det gäller tillståndstidens längd för en utlänning som är brottsutvisad har hittills, oavsett om det varit fråga om ett tillfälligt eller bestående verkställighetshinder, hänsyn tagits till vad som anges i förarbeten och praxis. I förarbetena anges följande.²⁰⁴

Det finns vissa omständigheter som har särskild betydelse när tillståndstiden ska bestämmas. En sådan omständighet är om behovet av uppehållstillstånd är av övergående natur. Så kan vara fallet till exempel vid vissa verkställighetshinder eller vid svår sjukdom. En annan viktig omständighet är brottslighetens art och omfattning. Om det, trots att brottsligheten varit av allvarlig art eller omfattande eller att den pågått under en avsevärd del av utlänningens vistelse här i landet, finns starka skäl för att bevilja uppehållstillstånd, bör i första hand ett kortare tidsbegränsat tillstånd övervägas. Även den tid som har förflutit sedan utvisningsbeslutet meddelades bör vägas in vid bedömningen. Om utlänningen efter det att beslutet om utvisning fick laga kraft inte tidigare har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd bör utgångspunkten vara en tillståndstid om sex månader. Om utlänningen har beviljats flera sådana tillstånd kan, om inte omständigheterna i övrigt talar emot det, en utökning av tillståndstiden till exempel till ett år vara lämplig. Utlänningens skötsamhet är också en viktig omständighet. Om utlänningen efter utvisningsbeslutet har dömts för ytterligare brott eller är misstänkt för nya brott, eller om det finns en beaktansvärd risk för ny brottslighet, och det finns starka skäl för att trots det bevilja uppehållstillstånd, bör i första hand ett kortare tidsbegränsat uppehållstillstånd övervägas. Hänsyn bör dessutom tas till utlänningens levnadsförhållanden i övrigt. Härmed avses bland annat om utlänningen har en stark anknytning till Sverige eller ett mycket angeläget syfte med en vistelse här. Särskilt i de

²⁰⁴ Prop. 2012/13:151 s. 88.

fall där tillstånd beviljas på grund av medicinska hinder respektive synnerliga skäl finns det anledning att ta hänsyn till utlännings levnadsförhållanden. I vissa fall kan levnadsförhållandena tala för en kortare tillståndstid än sex månader. Så kan exempelvis vara fallet om utlännings sjukdom eller behov av vård i Sverige är av övergående natur. Det gäller även när det har gått mycket lång tid sedan utvisningsbeslutet verkställdes och utlänningen önskar återvända hit för att träffa sin familj eller släkt för exempelvis semester. Även i ett sådant fall bör tillståndstiden givetvis anpassas utifrån förhållandena i det enskilda fallet.

När det gäller tillståndstidens längd, för en brottsutvisad som beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av särskilda skäl vid ett tillfälligt verkställighetshinder, kan olika alternativ övervägas. Ett alternativ är en tillståndstid på ett år. En reglering med den innebörden hade i så fall fått tas in i 12 kap. 16 c § första stycket UtL. En fördel med en sådan ordning skulle, utifrån den enskilda utlännings perspektiv, vara att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på ett år ger rätt till folkbokföring i Sverige. Det gäller som huvudregel inte vid ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på kortare tid, exempelvis sex månader. Och genom folkbokföring ges en utlännings en utvidgad tillgång till det svenska välfärdssystemet, exempelvis fullständig hälso- och sjukvård.

Utgångspunkten när det är fråga om ett tillfälligt verkställighetshinder är att det avlägsnande beslut som har fattats ska verkställas så snart hindret har upphört. I möjligaste mån bör det därför undvikas att ett gällande tillståndsbeslut och en beslutad tillståndstid, som bestämts utifrån ett tillfälligt verkställighetshinder, lägger hinder i vägen för verkställighet. Det talar generellt för förhållandevis korta tillståndstider.

När det gäller tillståndstiden för en brottsutvisad, som beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av särskilda skäl vid ett tillfälligt verkställighetshinder, får det mot den bakgrunden anses finnas skäl för att en kortare tid än ett år bestäms. Givetvis gäller det då fråga är om ett verkställighetshinder som endast är tillfälligt och alltså inte bestående. När tillståndstidens längd bestäms ska anledningen till att tillstånd beviljas beaktas. Vidare ska beaktas när det finns anledning att anta att en verkställighet kommer att kunna ske. Att ställning tas till den frågan i det enskilda fallet är angeläget utifrån inriktningen att verkställighetsarbetet ska fungera effektivt med det övergripande syftet i fokus, det vill säga att en verkställighet ska

ske så snart den är möjlig att genomföra. Om inte skäl talar för en kortare tillståndstid bör som regel ett tillstånd på sex månader kunna beviljas. Att en längre tillståndstid inte bestäms får anses öka förutsättningarna för ett fortgående och aktivt arbete inriktat på kommande verkställighet.

Sammantaget görs alltså bedömningen att det i 12 kap. 16 c § första stycket UtlL bör föras in en bestämmelse om att uppehållstillstånd som beviljas enligt 12 kap. 16 b § första stycket UtlL ska gälla i högst sex månader.

5.14.3 Beslutande myndigheter

En migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen bör få besluta om inhibition av verkställigheten för en brottsutvisad

Som redovisats i det föregående får Migrationsverket enligt gällande rätt inte bevilja en utlänning som utvisats på grund av brott ett uppehållstillstånd. Enligt 12 kap. 16 b § UtlL får i stället, i fråga om den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, efter Migrationsverkets ställningstagande i ärendet, bevilja ett sådant tillstånd.

När det gäller prövningsordningen för beslut i fråga om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder för en utlänning som är brottsutvisad bör Migrationsverket på motsvarande sätt inte få besluta om inhibition av verkställigheten. Om Migrationsverket anser att en utlänning som är utvisad på grund av brott bör meddelas ett sådant beslut eller, om det finns särskilda skäl, beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, ska Migrationsverket således med ett eget yttrande lämna över ärendet till en migrationsdomstol för prövning. Migrationsdomstolen eller Migrationsöverdomstolen får därefter besluta om inhibition av verkställigheten eller, om det finns särskilda skäl, bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Migrationsverket ska även fortsatt ha rätt att besluta om inhibition med stöd av bland annat 12 kap. 12, 13 och 20 §§ UtlL

Enligt 12 kap. 20 § UtlL finns en möjlighet för Migrationsverket att besluta om inhibition om det i ett ärende som avser en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott kommer fram sådana skäl som anges i 12 kap. 16 b § UtlL. Ett sådant beslut får fattas i avvaktan på att en migrationsdomstol ska pröva frågan om uppehållstillstånd.

Enligt 12 kap. 12 § UtlL ska om ett internationellt organ, som har behörighet att pröva klagomål från enskilda, riktar en begäran till Sverige om att verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning ska avbrytas, också inhibition meddelas, om inte synnerliga skäl talar mot det.

I 12 kap. 13 § första stycket UtlL finns därutöver en bestämmelse som ger Migrationsverket rätt att vid särskilda skäl besluta om inhibition. Bestämmelsen innebär att Migrationsverket getts en generell rätt att besluta om inhibition. Inhibitionsrätten i bestämmelsen ses som en yttersta möjlighet för Migrationsverket att hejda en verkställighet av ett avlägsnandebeslut.

Den föreslagna ordningen om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder för brottsutvisade kommer inte att innebära någon förändring när det gäller de bestämmelser i övrigt som ger Migrationsverket rätt att besluta om inhibition enligt utlänningslagen. Migrationsverket kommer således även fortsatt att ha rätt att vid behov besluta om inhibition med stöd av bland annat 12 kap. 12, 13 och 20 §§ UtlL. Det gäller också i ett ärende om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder enligt den ordning som nu föreslås. Det innebär att Migrationsverket i ett sådant ärende kan besluta om inhibition med stöd av exempelvis 12 kap. 20 § UtlL innan ärendet lämnas över till en migrationsdomstol för att domstolen ska pröva om ett beslut om inhibition av verkställigheten enligt den föreslagna ordningen ska meddelas. Ett sådant beslut om inhibition som Migrationsverket fattar med stöd av 12 kap. 20 § UtlL i ett sådant ärende innebär enbart att beslutet om utvisning inte får verkställas innan migrationsdomstolen prövat frågan om inhibition av verkställigheten enligt de bestämmelser som nu föreslås.

5.14.4 Initiering av Migrationsverket ex officio

Migrationsverket bör när myndigheten anser att det finns behov av det, utifrån tillgänglig landinformation eller annan information, på samma sätt som för närvarande gäller enligt 12 kap. 20 § UtlL själv-
mant initiera en prövning av om det finns ett tillfälligt verkställig-
hetshinder för en brottsutvisad. Prövningen kan alltså inledas såväl
av utlänningen som på annat sätt.

5.15 Ny prövning av ett beslut om inhibition av verkställigheten som meddelats en utlännings som utvisats på grund av brott

Förslag: Om en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen meddelat en utlännings som utvisats på grund av brott ett beslut om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder ska beslutet prövas på nytt inom ett år från det att beslutet fattades. Det gäller om det saknas anledning att anta att utlänningen har lämnat landet och det i övrigt finns förutsättningar för en sådan prövning. Så länge ett sådant beslut gäller ska ny prövning av beslutet därefter fortlöpande ske under samma förutsättningar och inom samma tid.

Vid en ny prövning ska Migrationsverket senast en månad innan tidsfristen för att företa den nya prövningen löper ut, med ett eget yttrande, lämna över ärendet till en migrationsdomstol för en sådan prövning.

Om det fortfarande finns ett hinder som inte är bestående mot att utvisningsbeslutet verkställs, får en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen vid den nya prövningen besluta om inhibition av verkställigheten på nytt eller, om det finns särskilda skäl, bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Om ett beslut om inhibition av verkställigheten inte prövas på nytt inom föreskriven tid upphör beslutet att gälla.

5.15.1 Ny prövning löpande under vissa förutsättningar

Även när det gäller utlänningar som är brottsutvisade bör ett beslut om inhibition av verkställigheten, som meddelats på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder och fortfarande gäller, prövas på nytt inom viss tid. Det gäller om det saknas anledning att anta att utlänningen har lämnat landet och det i övrigt finns förutsättningar för en sådan prövning. Om en ny prövning ska ske, ska den äga rum senast inom ett år från det att beslutet om inhibition av verkställigheten meddelades.

Ett beslut om inhibition av verkställigheten bör härefter prövas på nytt löpande under samma förutsättningar och inom samma tid. Det innebär att om det saknas anledning att anta att utlänningen har lämnat landet och det i övrigt finns förutsättningar för en ny prövning ska en sådan prövning ske och ett nytt beslut fattas senast inom ett år från det närmast föregående beslutet. Det gäller så länge hindret och beslutet om inhibition av verkställigheten består.

Om det inte längre finns skäl för ett beslut om inhibition av verkställigheten ska Migrationsverket omedelbart upphäva beslutet, se avsnitt 5.16.

5.15.2 Förutsättningar för ny prövning

En ny prövning av ett beslut om inhibition av verkställigheten som meddelats en utlänning som är brottsutvisad vid ett tillfälligt verkställighetshinder bör göras av en migrationsdomstol. Frågan om ny prövning av ett sådant beslut bör dock initieras ex officio av Migrationsverket.

Det förfarande för ny prövning av ett beslut om inhibition av verkställigheten som föreslås innebär att Migrationsverket kommer att behöva ta kontakt med utlänningen för att höra om något nytt tillkommit i ärendet. En utgångspunkt i sammanhanget får anses vara att det ligger i utlänningens intresse att meddelas ett nytt beslut som anger att avlägsnandebeslutet inte ska verkställas. Av det skälet får det förväntas att utlänningen ser till att han eller hon kan nås av Migrationsverket.

Migrationsverket ska pröva om det saknas anledning att anta att utlänningen har lämnat landet och om det i övrigt finns förutsättningar för en ny prövning. En ny prövning ska alltid ske om utlän-

ningen kan nås och det saknas anledning att anta att han eller hon har lämnat landet.

Om Migrationsverket inte lyckas nå utlänningen, i enlighet med de kontaktuppgifter som utlänningen lämnat, bör Migrationsverket som utgångspunkt inte behöva lämna över ärendet till en migrationsdomstol för ny prövning. Det gäller med undantag för de fall där myndigheten har sådan information som gör att den nya prövningen bedöms kunna ske av migrationsdomstolen utan utlänningens medverkan och Migrationsverket inte har anledning att anta att utlänningen har lämnat landet. En ny prövning utan den enskildes medverkan skulle till exempel kunna ske om det tillfälliga verkställighetshindret beror enbart på de allmänna förhållandena i utlänningens hemland och dessa, enligt tillgänglig landinformation, inte bedöms ha förändrats sedan den tidigare prövningen, samtidigt som Migrationsverket inte har någon indikation på att utlänningen har lämnat landet.

Om Migrationsverket bedömer att det saknas anledning att anta att utlänningen har lämnat landet och det i övrigt finns förutsättningar för en ny prövning ska Migrationsverket, med ett eget yttrande, lämna över ärendet till den migrationsdomstol som normalt har att pröva ett överklagande av Migrationsverkets beslut. Migrationsverket ska lämna över ärendet till domstolen senast en månad innan tidsfristen för ny prövning löper ut. Yttrandet från Migrationsverket bör innehålla det som är väsentligt för migrationsdomstolens prövning. I yttrandet bör Migrationsverket ange bland annat om myndigheten anser att det fortfarande finns ett tillfälligt verkställighetshinder och, om så är fallet, om det finns förutsättningar för ett beslut om inhibition av verkställigheten eller om Migrationsverket anser att det finns särskilda skäl att bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. I yttrandet kan det finnas skäl att även beröra förutom verkställighetshindret, brottsligheten, utlänningens skötsamhet och risken för fortsatt brottslighet. I förekommande fall bör i yttrandet även redogöras för utlänningens hälsotillstånd och levnadsförhållanden i övrigt.

5.15.3 Vad händer om en ny prövning inte görs?

Det förutsätts att Migrationsverket vidtar nödvändiga åtgärder för att i största möjliga utsträckning försöka få kontakt med de utlänningar som har meddelats beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder för att en ny prövning av en migrationsdomstol ska kunna komma till stånd inom föreskriven tid.

För att Migrationsverket inte ska ha öppna ärenden där det inte finns förutsättningar för ett överlämnande till en migrationsdomstol för ny prövning behöver det dock regleras vad som händer om utlänningen inte kan nås och en ny prövning inte bedöms kunna ske utan hans eller hennes medverkan eller det finns anledning att anta att utlänningen inte längre finns kvar i Sverige.

Det föreslås att ett beslut om inhibition av verkställigheten som rör en brottsutvisad ska upphöra att gälla om ärendet inte lämnas över av Migrationsverket till en migrationsdomstol för ny prövning och beslutet om inhibition av verkställigheten därför inte prövas på nytt inom föreskriven tid. Det gäller oavsett anledningen till att ett sådant överlämnande inte sker. Avlägsnandebeslutet kommer då att bli verkställbart när tiden för att senast pröva beslutet om inhibition av verkställigheten på nytt löper ut.

Om Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, i egenskap av verkställande myndighet, anträffar eller kontaktas av en utlänning som tidigare har haft ett beslut om inhibition av verkställigheten enligt den föreslagna ordningen och därvid får kännedom om omständigheter som tyder på att beslutet upphört att gälla, eftersom en ny prövning inte skett inom föreskriven tid, bör myndigheten underrätta Migrationsverket om det. En sådan underrättelse bör som utgångspunkt kunna ske med stöd av 12 kap. 17 § första stycket UtL.

Om utlänningen anträffas av 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 bedöma om det tillfälliga verkställighetshindret fortfarande finns. Om Migrationsverket bedömer att hindret består får myndigheten öppna ett nytt ärende om inhibition av verkställigheten och med ett eget yttrande lämna över det nya ärendet till en migrationsdomstol för prövning. Om Migrationsverket i en sådan situation bedömer att det inte längre finns ett tillfälligt verkställighetshinder är det ställningstagandet inte överklag-

bart.²⁰⁵ Om Migrationsverket i stället bedömer att verkställighetshindret övergått till att vara bestående får myndigheten agera med stöd av 12 kap. 20 § UtlL. Utlänningen kan i aktuell situation också anföra omständigheter enligt 12 kap. 19 b § UtlL. Det ankommer då på Migrationsverket att ta ställning till om det finns förutsättningar för prövning enligt den paragrafen.

5.15.4 Innehållet i en ny prövning

När ett beslut om inhibition av verkställigheten prövas på nytt av en migrationsdomstol ska domstolen ta ställning till om det fortfarande finns ett tillfälligt hinder mot verkställigheten. Om det finns ett sådant hinder ska domstolen fatta ett nytt beslut om inhibition av verkställigheten, förutsatt att övriga förutsättningar för att kunna fatta ett sådant beslut fortfarande är uppfyllda. I ett sådant beslut ska anges dagen för när en ny prövning av beslutet senast ska ske, det vill säga den dag som infaller ett år från beslutsdagen.

Migrationsdomstolen kan, om det fortfarande finns ett tillfälligt hinder mot verkställigheten, komma fram till att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i stället ska beviljas, om det bedöms finnas särskilda skäl. Om en migrationsdomstol vid en ny prövning av ett beslut om inhibition av verkställigheten beviljar en utlänning ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av särskilda skäl bör domstolen samtidigt upphäva beslutet om inhibition av verkställigheten och förordna att beslutet om upphävande ska börja gälla först när avgörandet i dess helhet fått laga kraft.

Om migrationsdomstolen vid den nya prövningen bedömer att det inte längre finns ett tillfälligt hinder mot verkställigheten ska domstolen upphäva beslutet om inhibition av verkställigheten. Ett sådant beslut gäller omedelbart.

Bedömer migrationsdomstolen i stället att verkställighetshindret övergått till att vara ett bestående hinder mot verkställigheten kan även den frågan prövas inom ramen för denna prövning.

²⁰⁵ Jämför MIG 2021:7. Migrationsöverdomstolen uttalade i målet att Migrationsverkets beslut eller ställningstagande att i enlighet med 12 kap. 20 § UtlL inte lämna över ett ärende om uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b § UtlL till en migrationsdomstol inte kan överklagas. Migrationsverkets beslut eller ställningstagande kan enligt Migrationsöverdomstolen jämsättas med ett beslut av Migrationsverket att inte bevilja uppehållstillstånd med stöd av 12 kap. 18 § första stycket UtlL. Ett sådant beslut kan inte överklagas. Detsamma bör enligt Migrationsöverdomstolen gälla för ett beslut enligt 12 kap. 20 § UtlL att inte lämna över ett ärende om hinder mot verkställighet till en migrationsdomstol.

5.16 Upphävande eller upphörande i övrigt av ett beslut om inhibition av verkställigheten

Förslag: Migrationsverket ska inte få meddela ett beslut om inhibition av verkställigheten för en brottsutvisad. Myndigheten ska emellertid ex officio få upphäva ett sådant beslut, om det inte längre finns skäl för beslutet.

Ett beslut att upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten gäller omedelbart.

5.16.1 Migrationsverket bör få upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten

På samma sätt som föreslås i fråga om beslut om inhibition av verkställigheten som meddelas en utlänning som inte är brottsutvisad bör Migrationsverket, när det gäller de brottsutvisade, ha rätt att omedelbart upphäva ett sådant beslut, om det inte längre finns skäl för beslutet. Det innebär att Migrationsverket kommer att ha rätt att upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten som meddelats av en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, till exempel om det tillfälliga verkställighetshindret upphört och en verkställighet därför kan ske.

En alternativ ordning som övervägts är att ett sådant beslut endast skulle få upphävas av den instans som meddelat beslutet. Ett sådant förfarande skulle innebära att Migrationsverket skulle behöva anmäla frågan till aktuell instans innan ett beslut att upphäva beslutet om inhibition av verkställigheten skulle kunna fattas. Konsekvenserna av en sådan ordning skulle inte bara vara ökad administration för Migrationsverket, migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen utan också att en eventuell verkställighet riskerar att fördröjas. Det framstår vidare inte som en godtagbar lösning att ett beslut om inhibition av verkställigheten gäller längre än vad som är sakligt motiverat enbart av det skälet att den myndighet som konstaterat att det inte längre finns skäl för beslutet inte har rätt att upphäva det. Det bör därför vara möjligt för Migrationsverket att upphäva de beslut om inhibition av verkställigheten som fattats av en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen vid tillfälliga verkställighetshinder för utlänningar som utvisats på grund av brott. Det bör

gälla under förutsättning att det kommit fram nya omständigheter eller förhållandena ändrats på något annat sätt.

Ett syfte med ordningen med inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder är att avlägsnandebeslutet ska kunna verkställas så snart det tillfälliga verkställighetshindret upphört. En förutsättning för att nå det syftet är att beslut eller en domstolsprocess inte hindrar verkställighet när det tillfälliga verkställighetshindret inte längre finns. Därför bör ett beslut att upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten gälla omedelbart. Möjlighet bör finnas att till migrationsdomstol överklaga ett beslut att upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten, se avsnitt 5.20.1. Om ett sådant beslut överklagas finns möjlighet för domstolen att förordna att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla.

Om Migrationsverket anser att det finns skäl att upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten och i stället bevilja utlännen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, eftersom verkställighetshindret bedöms ha övergått till att vara bestående, bör myndigheten ex officio och så snart frågan aktualiseras kunna anmäla detta ärende till en migrationsdomstol för en sådan prövning med stöd av 12 kap. 20 § UtL. Migrationsverket ska i ett sådant ärende även fortsatt få besluta om inhibition enligt 12 kap. 20 § UtL.

5.16.2 Ett beslut om inhibition av verkställigheten kommer i vissa fall att upphöra per automatik

Ett beslut om inhibition av verkställigheten kommer i vissa fall att upphöra per automatik utan att ett särskilt beslut om det behöver fattas. Det gäller bland annat om beslutet om utvisning på grund av brott upphävs genom ett beslut som fått laga kraft. Som framgått i det föregående, avsnitt 5.15.3, föreslås ett beslut om inhibition av verkställigheten upphöra att gälla också om ett ärende om ny prövning av ett sådant beslut inte överlämnas av Migrationsverket till en migrationsdomstol och därför inte prövas på nytt av domstolen inom föreskriven tid.

5.17 Underrättelseskyldigheter

Förslag: Den verkställande myndigheten ska, så länge ett beslut om inhibition av verkställigheten fortfarande gäller, omedelbart underrätta Migrationsverket om det finns skäl att upphäva beslutet.

5.17.1 Befintliga underrättelseskyldigheter

Den underrättelseskyldighet för en migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen gentemot Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen som finns i 7 kap. 8 § tredje stycket första meningen respektive 7 kap. 8 a § UtIF bör gälla även den situation som uppstår när en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen meddelar ett beslut om inhibition av verkställigheten för en utlänning som är brottsutvisad på grund av att det bedöms finnas ett tillfälligt verkställighetshinder eller upphäver ett sådant beslut. Migrationsdomstolen eller Migrationsöverdomstolen ska då omedelbart underrätta Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen om beslutet.

Enligt 7 kap. 6 § UtIF ska en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen omedelbart underrätta Polismyndigheten om det meddelas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 § UtIL, det vill säga bland annat ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att avlägsnandebeslutet upphävs. Det kommer att gälla även för de tidsbegränsade uppehållstillstånd som kommer att kunna meddelas utlänningar som är utvisade på grund av brott vid tillfälliga verkställighetshinder, om det bedöms finnas särskilda skäl.

Den underrättelseskyldighet för Migrationsverket gentemot Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen som finns i 7 kap. 8 § första stycket 1 andra ledet respektive 7 kap. 8 a § UtIF bör på samma sätt gälla även den situation som uppstår när Migrationsverket upphäver ett beslut om inhibition av verkställigheten som en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen fattat för en utlänning som är brottsutvisad i de fall Migrationsverket anser att det inte längre finns skäl för beslutet. Migrationsverket ska då omedelbart underrätta den verkställande myndigheten, det vill säga Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, om att beslutet om inhibition av verkställigheten upphävts.

5.17.2 En ny underrättelseskyldighet för verkställande myndighet föreslås

I ärenden som rör brottsutvisade och där Migrationsverket med ett eget yttrande ska anmäla till en migrationsdomstol om det finns skäl att på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder besluta om inhibition av verkställigheten eller, om det finns särskilda skäl, bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, är Polismyndigheten i regel verkställande myndighet (12 kap. 14 § tredje stycket UtlL). I ett verkställighetsärende som rör en brottsutvisad kan dock i vissa fall även Säkerhetspolisen vara verkställande myndighet. Så är fallet om Polismyndigheten lämnat över ärendet till Säkerhetspolisen för verkställighet efter att Säkerhetspolisen begärt det och utlänningen är eller har varit föremål för prövning i ett säkerhetsärende (12 kap. 14 a § tredje stycket UtlL).

I 12 kap. 17 § UtlL finns bestämmelser enligt vilka en annan verkställande myndighet än Migrationsverket ska underrätta Migrationsverket bland annat om utlänningen hos den myndigheten åberopar att det finns sådana hinder mot verkställigheten som avses i 12 kap. 1, 2 eller 3 § UtlL eller om det på annat sätt kommer fram att det kan finnas sådana hinder. Regleringen i 12 kap. 17 § UtlL bedöms inte på ett tillräckligt sätt täcka de behov som kommer att finnas när Migrationsverket ska bedöma om det finns skäl att upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten som meddelats en utlänning som är brottsutvisad av en migrationsdomstol eller av Migrationsöverdomstolen eller när Migrationsverket ska initiera ett ärende om inhibition av verkställigheten och därefter lämna över detta ärende till en migrationsdomstol för ny prövning av beslutet om inhibition av verkställigheten.

Migrationsverket kommer i dessa fall särskilt att behöva veta om den verkställande myndigheten, utifrån omständigheter som kommit den myndigheten till handa, anser att det inte längre finns skäl för beslutet om inhibition av verkställigheten. Exempelvis kan det handla om att det till den myndigheten kommit in uppgifter som gör att myndigheten bedömer att en verkställighet nu kan ske.

Mot den bakgrunden föreslås en reglering med en särskild skyldighet för den verkställande myndigheten att omedelbart underrätta Migrationsverket om myndigheten, baserat på uppgifter som kom-

mit in till myndigheten, anser att det finns skäl att upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten.

5.18 Ny prövning av ett beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats på grund av särskilda skäl

Förslag: Om en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen har beviljat en utlänning som utvisats på grund av brott ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, eftersom det bedömts finnas ett tillfälligt verkställighetshinder och särskilda skäl för ett sådant tillstånd, ska Migrationsverket senast en månad innan tillståndet löper ut, med ett eget yttrande, lämna över ett sådant ärende till en migrationsdomstol för ny prövning. Det gäller om det saknas anledning att anta att utlänningen har lämnat landet och det i övrigt finns förutsättningar för en sådan prövning.

Om en ny prövning ska ske och det fortfarande finns ett tillfälligt verkställighetshinder får migrationsdomstolen vid den nya prövningen besluta om inhibition av verkställigheten. Om det finns särskilda skäl får utlänningen i stället beviljas ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd.

5.18.1 Förutsättningar för ny prövning

I syfte att även för de brottsutvisade få till stånd en ökad kontroll och effektivitet i verkställighetsärendena föreslås att Migrationsverket ex officio, en månad innan ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen beviljat en sådan utlänning på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder löper ut, ska lämna över ärendet till en migrationsdomstol för ny prövning. Det ska ske om det saknas anledning att anta att utlänningen har lämnat landet och det i övrigt finns förutsättningar för en sådan prövning.

Frågan om ny prövning bör initieras på eget initiativ av Migrationsverket. Det förfarande för ny prövning som föreslås innebär att Migrationsverket kommer att behöva ta kontakt med utlänningen för att höra om något nytt tillkommit i ärendet. Det förutsätts att

Migrationsverket följer givna tidsfrister för när ett ärende om ny prövning senast ska lämnas över till en migrationsdomstol för en sådan prövning och i god tid innan den tiden löper ut tar kontakt med utlänningen. En utgångspunkt i sammanhanget får anses vara att det ligger i utlänningens intresse att meddelas ett nytt beslut som anger att avlägsnandebeslutet inte ska verkställas. Av det skälet får det förväntas att utlänningen ser till att han eller hon kan nås av Migrationsverket.

Migrationsverket ska pröva om det saknas anledning att anta att utlänningen har lämnat landet och om det i övrigt finns förutsättningar för en ny prövning. En ny prövning ska alltid ske om utlänningen kan nås och det saknas anledning att anta att utlänningen har lämnat landet. Om Migrationsverket inte lyckas nå utlänningen, i enlighet med de kontaktoppgifter som utlänningen lämnat, bör ett ärende om ny prövning dock som utgångspunkt inte behöva lämnas över av Migrationsverket till migrationsdomstolen. Det gäller med undantag för de fall där myndigheten har sådan information som gör att den nya prövningen bedöms kunna ske av migrationsdomstolen utan utlänningens medverkan och Migrationsverket inte har anledning att anta att utlänningen har lämnat landet. En ny prövning utan den enskildes medverkan skulle till exempel kunna ske om det tillfälliga verkställighetshindret beror enbart på de allmänna förhållandena i utlänningens hemland och dessa, enligt tillgänglig landinformation, inte bedöms ha förändrats sedan den tidigare prövningen, samtidigt som Migrationsverket inte har någon indikation på att utlänningen har lämnat landet.

Om Migrationsverket bedömer att det saknas anledning att anta att utlänningen har lämnat landet och det i övrigt finns förutsättningar för en ny prövning ska Migrationsverket, med ett eget yttrande, lämna över ärendet till den migrationsdomstol som normalt har att pröva ett överklagande av Migrationsverkets beslut för en sådan prövning. Ett sådant överlämnande ska ske senast en månad innan tillståndet löper ut. Migrationsverkets yttrande bör innehålla det som är väsentligt för migrationsdomstolens prövning. I yttrandet bör Migrationsverket ange bland annat om myndigheten anser att det fortfarande finns ett tillfälligt verkställighetshinder och, om så är fallet, om det finns förutsättningar för ett beslut om inhibition av verkställigheten eller om Migrationsverket anser att det finns särskilda skäl att bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstill-

stånd. I yttrandet kan det finnas skäl att även beröra, förutom verkställighetshindret, brottsligheten, utlänningens skötsamhet och risken för fortsatt brottslighet. I förekommande fall bör i yttrandet också redogöras för utlänningens hälsotillstånd och levnadsförhållanden i övrigt.

Migrationsdomstolen ska, när Migrationsverket lämnat över ett ärende till domstolen för ny prövning, pröva om det fortfarande finns ett tillfälligt hinder mot att verkställa avlägsnandebeslutet. Om det finns ett sådant hinder får migrationsdomstolen besluta om inhibition av verkställigheten eller, om det finns särskilda skäl, bevilja utlänningen ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd. Även vid denna nya prövning ska huvudalternativet, om det tillfälliga verkställighetshindret består, alltså vara ett beslut om inhibition av verkställigheten, om det inte finns särskilda skäl att bevilja utlänningen ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd.

5.18.2 Vad händer om en ny prövning inte görs?

Det förutsätts att Migrationsverket, innan ett uppehållstillstånd som beviljats en brottsutvisad vid ett tillfälligt verkställighetshinder och på grund av särskilda skäl löper ut, vidtar nödvändiga åtgärder för att i största möjliga utsträckning försöka få kontakt med utlänningen.

För att Migrationsverket inte ska ha öppna ärenden som inte kan lämnas över till en migrationsdomstol för ny prövning behöver det dock regleras vad som händer om utlänningen inte kan nås och en ny prövning inte bedöms kunna ske utan hans eller hennes medverkan eller det finns anledning att anta att utlänningen inte längre finns kvar i Sverige.

Det föreslås att om Migrationsverket inte lämnar över ett ärende till en migrationsdomstol för ny prövning kommer avlägsnandebeslutet att bli verkställbart när tiden för det tidsbegränsade uppehållstillståndet löper ut.

Om Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, i egenskap av verkställande myndighet, anträffar eller kontaktas av en utlänning som har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt den föreslagna ordningen som löpt ut och därvid får kännedom om omständigheter som tyder på att en ny prövning inte skett bör myndigheten under-

rätta Migrationsverket om det. En sådan underrättelse bör som utgångspunkt kunna ske med stöd av 12 kap. 17 § första stycket UtL.

Om utlänningen anträffas eller på egen hand tar kontakt med myndigheterna efter att ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd löpt ut, utan att en ny prövning skett, får ett nytt ärende om inhibition av verkställigheten öppnas av Migrationsverket. Det gäller under förutsättning att myndigheten bedömer att det tillfälliga verkställighetshindret fortfarande finns. Migrationsverket ska om hindret bedöms bestå, med ett eget yttrande, lämna över det nya ärendet till en migrationsdomstol för prövning. Om Migrationsverket i stället bedömer att det inte längre finns ett tillfälligt hinder mot verkställigheten är det ställningstagandet inte överklagbart.²⁰⁶ Om Migrationsverket bedömer att hindret övergått till att utgöra ett bestående verkställighetshinder får myndigheten agera med stöd av 12 kap. 20 § UtL. Utlänningen kan i aktuell situation också anföra omständigheter enligt 12 kap. 19 b § UtL. Migrationsverket har då att ta ställning till om det finns förutsättningar för prövning enligt den paragrafen.

²⁰⁶ Jämför MIG 2021:7. Migrationsöverdomstolen uttalade i målet att Migrationsverkets beslut eller ställningstagande att i enlighet med 12 kap. 20 § UtL inte lämna över ett ärende om uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b § UtL till en migrationsdomstol inte kan överklagas. Migrationsverkets beslut eller ställningstagande kan enligt Migrationsöverdomstolen jämsättas med ett beslut av Migrationsverket att inte bevilja uppehållstillstånd med stöd av 12 kap. 18 § första stycket UtL. Ett sådant beslut kan inte överklagas. Detsamma bör enligt Migrationsöverdomstolen gälla för ett beslut enligt 12 kap. 20 § UtL att inte lämna över ett ärende om hinder mot verkställighet till en migrationsdomstol.

5.19 Vissa ärenden i fråga om inhibition av verkställigheten bör vara säkerhetsärenden även för brottsutvisade

Förslag: Ett ärende i fråga om inhibition av verkställigheten för en utlänning som är brottsutvisad ska under vissa förutsättningar vara ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen. Det gäller om Säkerhetspolisen – av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet – i ärendet förordar att utlännningen inte ska meddelas ett beslut om inhibition av verkställigheten eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt den föreslagna ordningen. Detsamma gäller om Säkerhetspolisen av dessa skäl i ett ärende förordar att ett beslut om inhibition av verkställigheten ska upphävas. Det ska därför tas in en reglering om det i 1 kap. 7 § första stycket UtlL.

Som framgått i det föregående föreslås att ett ärende i fråga om inhibition av verkställigheten för de personkategorier som uppdraget omfattar, förutom de brottsutvisade, ska vara ett säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 § UtlL hos Migrationsverket, om beslutet om avvisning eller utvisning har fattats i ett säkerhetsärende.

Även vissa ärenden i fråga om inhibition av verkställigheten som rör brottsutvisade bör kunna vara säkerhetsärenden enligt utlänningslagen. Så bör vara fallet om Säkerhetspolisen i ett sådant ärende – av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet – förordar att ett beslut om inhibition av verkställigheten inte ska meddelas eller att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd inte ska beviljas enligt den föreslagna ordningen. Det bör även gälla om Säkerhetspolisen av samma skäl förordar att ett beslut om inhibition av verkställigheten enligt den föreslagna ordningen ska upphävas.

5.20 Rättssäkerhetsgarantier

5.20.1 Överklagande av beslut

Förslag: Beslut i fråga om inhibition av verkställigheten ska kunna överklagas.

En migrationsdomstols beslut i fråga om inhibition av verkställigheten som avser en brottsutvisad ska få överklagas till Migrationsöverdomstolen utan krav på prövningstillstånd.

Även Migrationsverkets beslut att upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten för en brottsutvisad ska få överklagas.

Beslut i fråga om inhibition av verkställigheten som meddelas brottsutvisade vid tillfälliga verkställighetshinder bör kunna överklagas.

Den enskilde ska kunna överklaga ett beslut om inhibition av verkställigheten som meddelas av en migrationsdomstol. Detta beslut får anses ha gått den enskilde emot, eftersom det i en sådan situation finns möjlighet att i stället bevilja honom eller henne ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, om det finns särskilda skäl.

För att få till stånd en tvåinstansprövning av de beslut i fråga om inhibition av verkställigheten som meddelas av en migrationsdomstol bör besluten kunna överklagas till Migrationsöverdomstolen utan krav på prövningstillstånd. Samma överklagandeordning föreslås alltså gälla för dessa beslut som för närvarande gäller bland annat för de beslut om förvar som en migrationsdomstol meddelar i egenkap av så kallad handläggande myndighet, se 16 kap. 11 § andra stycket UtlL. Det föreslås att det i denna paragraf anges att även beslut i fråga om inhibition av verkställigheten när det gäller utläningar som utvisats på grund av brott som en migrationsdomstol fattar får överklagas till Migrationsöverdomstolen utan krav på prövningstillstånd.

Den enskilde ska också få överklaga ett beslut av Migrationsverket att upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten. Ett sådant beslut innebär i regel att beslutet om utvisning på grund av brott är verkställbart. Beslutet får därför anses ha gått den enskilde emot. Beslutet får överklagas till en migrationsdomstol. Migrationsdomstolens beslut får överklagas till Migrationsöverdomstolen med krav på prövningstillstånd.

5.20.2 Särskilt om Säkerhetspolisens rätt att överklaga vissa beslut

Förslag: I 16 kap. 9 § UtlL ska det tas in en reglering om att Säkerhetspolisen, i fråga om ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen, ska få överklaga en migrationsdomstols beslut enligt den föreslagna ordningen i vissa fall. Det gäller beslut om inhibition av verkställigheten eller om att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för en utlänning som är utvisad på grund av brott.

Säkerhetspolisen bör få överklaga vissa beslut av en migrationsdomstol enligt den föreslagna ordningen. Det gäller vissa beslut i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen som rör brottsutvisade. I fråga om ett sådant ärende bör Säkerhetspolisen få överklaga en migrationsdomstols beslut om inhibition av verkställigheten eller om tidsbegränsat uppehållstillstånd när beslutet meddelas en utlänning som är utvisad på grund av brott. En reglering med den innebörden bör därför tas in i 16 kap. 9 § UtlL.

5.20.3 Den enskildes motparter i migrationsdomstolen och Migrationsöverdomstolen

Förslag: I mål om inhibition av verkställigheten, eller om upphävande av ett sådant beslut, som avser en brottsutvisad ska Migrationsverket och, i fråga om ett säkerhetsärende, Säkerhetspolisen, vara motparter till utlännningen vid handläggningen i migrationsdomstolen och i Migrationsöverdomstolen.

I 16 kap. 6 § tredje stycket UtlL anges att i ett mål om uppehållstillstånd för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott, eller om upphävande av ett sådant utvisningsbeslut, är Migrationsverket och, i fråga om ett säkerhetsärende, Säkerhetspolisen motparter till utlännningen vid handläggningen i migrationsdomstolen och i Migrationsöverdomstolen.

Detsamma bör gälla även i mål om inhibition av verkställigheten, eller om upphävande av ett sådant beslut, enligt den föreslagna ordningen. Det föreslås därför att det i paragrafen görs ett tillägg med

den innebörden, det vill säga att det ska gälla även i mål om inhibition av verkställigheten, eller om upphävande av ett sådant beslut.

5.20.4 Rätt till offentligt biträde i vissa fall

Förslag: I ett mål eller ärende i fråga om inhibition av verkställigheten för en utlänning som är utvisad på grund av brott ska ett offentligt biträde förordnas, om det finns behov av det.

Förordnandet av ett offentligt biträde

Enligt den föreslagna ordningen kommer Migrationsverket inte att ha rätt att för utlänningar som är brottsutvisade meddela beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder. Ärendena kommer dock att inledas hos Migrationsverket.

Ett offentligt biträde kan förordnas, om det finns behov av det, i mål och ärenden om verkställighet av bland annat beslut om utvisning. Det gäller under förutsättning att ett beslut om inhibition i ett sådant mål eller ärende meddelats av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen (18 kap. 1 § första stycket 3 UtI). Aktuell reglering bör även kunna tillämpas när det bedöms finnas behov av offentligt biträde i mål och ärenden i fråga om inhibition av verkställigheten som rör brottsutvisade.

Om det i ett sådant mål eller ärende inte redan har fattats ett beslut om inhibition kan Migrationsverket fatta ett sådant beslut, med stöd av till exempel 12 kap. 20 § UtI. Enligt den paragrafen får Migrationsverket i ärenden som rör brottsutvisade och där det kommit fram sådana skäl som anges i 12 kap. 16 b § UtI, före det att Migrationsverket lämnar över ärendet till en migrationsdomstol, besluta om inhibition. Om ett sådant beslut om inhibition fattas blir 18 kap. 1 § första stycket 3 UtI tillämplig.

I ett mål eller ärende om ny prövning av eller om upphävande av ett beslut om inhibition av verkställigheten kommer det redan att finnas ett beslut om inhibition fattat och regleringen i 18 kap. 1 § första stycket 3 UtI är då direkt tillämplig.

Behovet av ett offentligt biträde

De situationer när behov av offentligt biträde kan antas finnas respektive inte finnas för brottsutvisade i mål och ärenden i fråga om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder får anses vara desamma som för utlänningar som inte är brottsutvisade. Det hänvisas därför i denna del till det som anges i avsnitt 5.11.3.

Om ett offentligt biträde förordnas i ett mål eller ärende i fråga om inhibition av verkställigheten bör förordnandet upphöra när det beslut som fattats i målet eller ärendet fått laga kraft.

5.20.5 Skriftliga och motiverade beslut

Förslag: Ett beslut av Migrationsverket att upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten enligt den föreslagna ordningen ska vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet.

Enligt den ordning som föreslås får Migrationsverket inte fatta beslut om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt hinder mot verkställigheten för en utlänning som utvisats på grund av brott. Migrationsverket får dock fatta beslut om att upphäva ett sådant beslut, om det inte längre finns skäl för beslutet. Migrationsverkets beslut om upphävande bör vara skriftliga och innehålla de skäl som ligger till grund för besluten. En ny reglering om det bör därför tas in i 13 kap. 10 § UtlL. Paragrafen reglerar vilka beslut hos förvaltningsmyndigheterna som ska vara skriftliga och innehålla de skäl som ligger till grund för besluten.

Det bör även här noteras att det tillägg som föreslås i 13 kap. 10 § UtlL, såvitt gäller beslut om upphävande av ett beslut om inhibition av verkställigheten som meddelas en utlänning som är brottsutvisad enligt den föreslagna ordningen, inte innebär någon ändring när det gäller övriga beslut om inhibition som kan fattas enligt utlänningslagen eller upphävas, exempelvis de beslut om inhibition som Migrationsverket kan fatta enligt 12 kap. 13 eller 20 § UtlL.

För migrationsdomstolarnas och Migrationsöverdomstolens beslut gäller 30 och 31 §§ FPL. Där anges bland annat att det av ett

beslut genom vilket ett mål avgörs ska framgå de skäl som bestämt utgången.

5.21 Några övriga frågor

5.21.1 Utlänningar som avtjänar fängelsestraff

Förslag: Det ska vara möjligt för en utlänning som avtjänar ett fängelsestraff att få en fråga om inhibition av verkställigheten, enligt den föreslagna ordningen, prövad även under tiden han eller hon avtjänar fängelsestraffet. Det gäller förutsatt att utlänningen har mindre än ett år kvar av sitt fängelsestraff när frågan väcks.

Enligt 12 kap. 9 § första stycket UtL gäller att ett beslut att avvisa eller utvisa en utlänning i regel inte får verkställas förrän utlänningen har avtjänat ett fängelsestraff som han eller hon har dömts till i Sverige.

Migrationsöverdomstolen har i MIG 2009:15 uttalat att den omständigheten att ett avlägsnandebeslut tillfälligtvis inte får verkställas enligt 12 kap. 9 § UtL inte innebär att verkställighetsärendet har förfallit. En utlänning har därför möjlighet att, även under en period av tillfälligt avbruten verkställighet, få en ny prövning av om det finns verkställighetshinder.

I ett senare mål har samma domstol dock uttalat att förhållandena kan vara annorlunda för en person som dömts till livstids fängelse. Domstolen konstaterar i det målet att det är fråga om ett längre avbrott i verkställigheten utan begränsning i tid. Därefter uttalar domstolen att det finns en överhängande risk för att en bedömning av om det finns verkställighetshinder hinner bli helt inaktuell under tiden som utvisningsbeslutet inte får verkställas. I en sådan situation är det enligt domstolen inte meningsfullt att pröva om det finns verkställighetshinder enligt 12 kap. 16 b § första stycket 1–3 UtL. Utlänningen bedömdes därför inte heller kunna beviljas uppehållstillstånd på någon av dessa grunder.²⁰⁷

När det gäller frågan om inhibition av verkställigheten enligt den föreslagna ordningen bör denna fråga i vissa fall kunna prövas även under tid som en utlänning avtjänar ett fängelsestraff. Det bör gälla

²⁰⁷ MIG 2015:1.

förutsatt att utlänningen har mindre än ett år kvar att avtjäna på fängelsestraffet när frågan väcks. Om frågan aktualiseras tidigare ska någon sådan prövning inte behöva ske.

5.21.2 Familjemedlemmar

Bedömning: Familjemedlemmar, till de personkategorier av utlänningar som vid tillfälliga verkställighetshinder föreslås meddelas beslut om inhibition av verkställigheten, om det inte finns särskilda skäl för att i stället bevilja dem tidsbegränsade uppehållstillstånd, ska inte omfattas av de föreslagna bestämmelserna. Det gäller under förutsättning att de inte själva tillhör någon av dessa personkategorier.

I vissa fall kommer en utlänning som omfattas av de föreslagna bestämmelserna om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder att vara en del i en familj.

En grundprincip inom svensk migrationsrätt är att en familj i möjligaste mån ska hållas samlad; principen om familjens enhet.²⁰⁸

Bestämmelserna om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder enligt den föreslagna ordningen kommer att gälla endast för vissa personkategorier av utlänningar. Det innebär att det i en familj kan finnas en person som omfattas av dessa bestämmelser och som får ett beslut om inhibition av verkställigheten vid ett sådant hinder. Principen om familjens enhet innebär dock inte att även andra familjemedlemmar än den som uttryckligen omfattas av de föreslagna bestämmelserna, också skulle få ett beslut om inhibition av verkställigheten när det finns ett tillfälligt verkställighetshinder.

Det bör således inte vara möjligt att besluta om inhibition av verkställigheten enligt de föreslagna bestämmelserna för utlänningar som är familjemedlemmar till en utlänning som fått ett sådant beslut vid ett tillfälligt verkställighetshinder, exempelvis en brottsutvisad. Givetvis gäller detta under förutsättning att en sådan familjemedlem inte själv tillhör någon av de personkategorier för vilka bestämmelserna föreslås gälla. Om så inte är fallet kommer i stället en bedöm-

²⁰⁸ Se till exempel MIG 2022:2 och MIG 2022:9.

ning att behöva göras av om familjemedlemmen ska beviljas uppehållstillstånd, till exempel med stöd av 5 kap. 11 eller 12 kap. 18 § UtlL, eller om verkställighetsärendet när det gäller honom eller henne ska löpa på med syftet inställt på en verkställighet. Vid bedömningen ska utlänningens rätt till privat- och familjeliv enligt Europakonventionen beaktas. Och om det finns barn i familjen ska även barnets bästa beaktas. I ett ärende som rör ett barn ska barnets åsikter tillmätas betydelse utifrån ålder och mognad.

5.21.3 Verkställande myndighet när det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten

Förslag: Migrationsverket ska få lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende för verkställighet till Polismyndigheten även om det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt den föreslagna ordningen. Det gäller förutsatt att Polismyndigheten samtycker till det och den som ska avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan Polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet.

Migrationsverket kommer som utgångspunkt att vara verkställande myndighet för de avlägsnandebeslut som finns i uteslutandeärenden, vägransärenden och ordnings- och säkerhetsstörningsärenden.

Av 12 kap. 14 a § första stycket UtlL framgår att Migrationsverket får lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende för verkställighet till Polismyndigheten under vissa förutsättningar. Det gäller om den som ska avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan Polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet.

Mot bakgrund av vilka individer det är som föreslås kunna meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder kommer det i vissa fall att tidigt på verkställighetsstadiet, och redan under tiden som det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder, att stå klart att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning. I dessa fall kan det vara lämpligt att Polismyndigheten, i stället för Migrationsverket, handlägger

verkställighetsärendet redan då. Ett överlämnande enligt 12 kap. 14 a § första stycket UtlL bör därför av effektivitetsskäl kunna ske även om det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt den föreslagna ordningen.

Migrationsverket ska som utgångspunkt ha uttömt de möjligheter till att verkställa ett avlägsnandebeslut som finns innan verkställighetsärendet får lämnas över till Polismyndigheten. Ett överlämnande av ett verkställighetsärende från Migrationsverket till Polismyndigheten, under tid när det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställighet enligt den föreslagna ordningen, bör därför kunna ske endast om Polismyndigheten samtycker till det.

Det föreslås att det tas in en ny reglering om detta i 12 kap. 14 a § första stycket UtlL. Enligt den föreslagna regleringen måste Migrationsverket, om Migrationsverket anser att ett verkställighetsärende bör lämnas över till Polismyndigheten redan under tid när det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten, först samråda med Polismyndigheten i frågan.

6 Anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning

6.1 Kapitlets innehåll

I detta kapitel finns överväganden och förslag om anmälningsskyldighet (skyldighet att anmäla sig till en behörig myndighet med viss regelbundenhet) och områdesbegränsning (förbud att lämna ett visst geografiskt område, vistelseområdet) för de utlänningar som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder.

I kapitlet analyseras behovet av restriktionerna utifrån att verkställighetsarbetet, särskilt när det gäller dessa utlänningar, behöver vara ändamålsenligt och effektivt, så att utlänningarna kan lämna landet så snart de tillfälliga verkställighetshindren inte längre finns. Behovet av kontroll över dessa utlänningar, för att förhindra att de avviker eller på annat sätt hindrar verkställighetsarbetet, övervägs. De frihetsinskränkningar som ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning innebär för den enskilde vägs mot behovet och den nytta som åtgärderna kan förväntas ge.

I kapitlet föreslås bestämmelser om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning, inklusive processuella regler för en sådan ordning. För att anmälningsskyldighet och områdesbegränsning ska få önskad effekt kan åtgärderna behöva förenas med någon form av sanktion för den som bryter mot skyldigheten eller, i förekommande fall, begränsningen. Den frågan behandlas också i detta kapitel. Förslag lämnas om en ny straffreglering i 20 kap. UtlL.

6.2 Utgångspunkter för förslagen

6.2.1 Vikten av ett ändamålsenligt och effektivt verkställighetsarbete

De utlänningar som föreslås omfattas av ordningen med inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder har inte rätt att stanna och etablera sig i Sverige. Samtidigt kommer de att vara kvar i landet så länge de tillfälliga verkställighetshindren består.

Vissa av dessa utlänningar har begått sådana brott i Sverige som lett till att de meddelats beslut om utvisning på grund av brott. Andra har uteslutits från att anses som flyktingar eller alternativt skyddsbehövande, eftersom det har bedömts finnas synnerlig anledning att anta att de har gjort sig skyldiga till eller deltagit i till exempel brott mot freden, brott mot mänskligheten eller andra grova brott. Ytterligare andra har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det har bedömts finnas anledning att anta att de ska fortsätta verksamheten här. Vissa av utlänningarna har också bedömts utgöra ett säkerhetshot eller ett hot mot allmän ordning och säkerhet.

De brott, gärningar eller beteenden som det för dessa utlänningar handlar om är anledningen till att de inte har rätt att stanna och etablera sig i Sverige. På grund av brotten, gärningarna eller beteendena är det särskilt viktigt att avlägsnandebesluten kan verkställas så snart som de tillfälliga verkställighetshindren inte längre kvarstår. Det är ett givet led i att försöka minimera de risker, när det gäller ordning och säkerhet, som kan kopplas till dessa utlänningar.

I syfte att få till stånd ett ändamålsenligt och effektivt verkställighetsarbete är det angeläget och prioriterat att myndigheterna på verkställighetsstadiet har kontroll över varje berörd individ. Det gäller även under tid när det finns gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av tillfälliga verkställighetshinder enligt den föreslagna ordningen.

En anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning bedöms kunna bidra till att hindra att en utlänning som meddelats ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder avviker eller på annat sätt hindrar verkställighetsarbetet.

6.2.2 Bestämmelserna om förvar och uppsikt i 10 kap. UtlL

I 10 kap. UtlL finns bestämmelser om förvar och uppsikt. Ett förvarstagande innebär att utlänningen frihetsberövas. Uppsikt innebär att utlänningen är skyldig att på vissa tider anmäla sig, antingen hos Polismyndigheten eller hos Migrationsverket.

Förutsättningarna för att ställa en utlänning som fyllt 18 år under uppsikt är desamma som för att ta honom eller henne i förvar. Om det bedöms vara en tillräcklig åtgärd ska alltid ett beslut om uppsikt meddelas i stället för ett beslut om förvar (1 kap. 8 § UtlL).

En utlänning som fyllt 18 år får tas i förvar bland annat om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning. Det gäller under förutsättning att det annars finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten. För att en utlänning ska få tas i förvar på verkställighetsstadiet krävs också att det finns realistiska möjligheter för en verkställighet. Det får alltså inte vara utsiktslöst att avlägsnandebeslutet ska kunna verkställas inom överskådlig tid.²⁰⁹ I återvändandedirektivet anges att förvar ska användas under så kort tid som möjligt och att förvar endast får fortgå under den tid som förfarandena inför avlägsnandet pågår och genomförs med rimliga ansträngningar.²¹⁰

För de utlänningar som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder enligt den föreslagna ordningen kommer det, i vart fall som utgångspunkt, inte att finnas förutsättningar för att besluta om förvar eller uppsikt under den tid som det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten. Förutsättningar för att besluta om förvar eller uppsikt för en utlänning, även under tid när det fortfarande finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten, kan dock uppstå så snart det går att se att det inom överskådlig tid finns realistiska möjligheter för verkställighet och det även i övrigt finns förutsättningar för ett sådant beslut. I en sådan situation bör samtidigt beslutet om inhibition av verkställigheten upphävas.

²⁰⁹ Se till exempel MIG 2022:8 och MIG 2014:15.

²¹⁰ Artikel 15.1.

6.2.3 Utlänningarnas boende kommer i regel att vara ordnat av Migrationsverket

I kapitel 9 lämnas förslag om att de utlänningar som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder, med undantag för ensamkommande barn, ska tilldelas boendeplatser av Migrationsverket på boenden i myndighetens regi. Migrationsverket ska inför tilldelningen av en sådan boendeplats ge Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen tillfälle att lämna synpunkter på platsens lämplighet. Det gäller även vid byte till en ny tilldelad boendeplats.

I samma kapitel lämnas förslag om att en utlänning som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder som huvudregel ska bo på tilldelad boendeplats för att ha rätt till dagersättning och särskilt bidrag. En utlänning som med hänsyn till hans eller hennes personliga förhållanden har särskilda skäl att inte bo på tilldelad plats har dock rätt till dagersättning och särskilt bidrag ändå, om behov av det finns. En utlänning som inte bor på tilldelad boendeplats ska hålla Migrationsverket underrättat om sin aktuella bostadsadress.

Bestämmelser om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning bör sättas in i denna kontext.

6.3 Krav vid införandet och användningen av tvångsmedel

6.3.1 Legalitet, ändamål, behov och proportionalitet

Vid överväganden om det bör införas en möjlighet att besluta om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning för de utlänningar som kommer att meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder enligt den föreslagna ordningen måste lagligheten av sådana åtgärder i den aktuella situationen först bedömas. Därefter måste behovet av åtgärderna beaktas utifrån de syften man vill uppnå. Proportionalitetsprincipen måste också beaktas. En avvägning mellan dels den enskildes intresse, dels behovet av betungande bestämmelser måste alltid göras. När flera åtgärder, som inskränker rättigheter och friheter för en enskild, kan bli aktuella samtidigt behöver också hänsyn tas till den sammantagna inskränkning av rättigheter och friheter som uppstår.

För all användning av tvångsmedel gäller principerna om legalitet, ändamål, behov och proportionalitet. Det innebär att en myndighet inte utan stöd i lag eller annan författning får ingripa i en enskilds rättssfär. Tvångsmedel får användas endast för de i lagstiftningen angivna ändamålen. Och tvångsmedel får användas bara när det finns ett påtagligt behov av åtgärden och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig för att tillgodose behovet. En tvångsåtgärd måste i varje enskilt fall, i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet, stå i rimlig proportion till det önskade målet. Ett tvångsmedel får användas bara om de skäl som talar för åtgärden uppväger det intrång eller men som åtgärden innebär. Ett tvångsmedel ska vidare upphöra så snart syftet med tvångsmedlet har uppnåtts eller det av andra skäl inte längre finns behov av det. De beslut som fattas inom ramen för en sådan ordning måste också omfattas av vissa rättssäkerhetsgarantier, bland annat en möjlighet att överklaga besluten.

6.3.2 Skyddet mot frihetsberövanden och rätten till skydd för privat- och familjeliv

Rättigheterna i Europakonventionen gäller var och en som befinner sig under en konventionsstats jurisdiktion. De gäller således även utläningar som meddelats avlägsnandebeslut och beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder. När det gäller införandet, utformningen och tillämpningen av regler om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning för dessa utläningar måste särskilt artiklarna 5 och 8 i Europakonventionen beaktas.

Enligt artikel 5 i Europakonventionen får ingen berövas friheten utom i vissa i artikeln angivna fall och i den ordning som lagen föreskriver. Ett frihetsberövande måste också vara förenat med vissa rättssäkerhetsgarantier. Artikel 5 omfattar i princip alla typer av frihetsberövanden, men inte andra inskränkningar i rörelsefriheten. Europadomstolen har uttalat att frågan om det handlar om ett frihetsberövande i den mening som avses i artikel 5 eller inte ska avgöras utifrån en helhetsbedömning av den konkreta situationen. Vid bedömningen ska hänsyn tas till flera olika faktorer, såsom åtgärdens typ, varaktighet, verkningar och sättet som åtgärden genomförs på. Europadomstolen har även uttalat att när det gäller skillnaden mellan ett frihetsberövande i den mening som avses i artikel 5 och andra in-

skränkningar i rörelsefriheten rör det sig om en gradskillnad snarare än om en artskillnad.²¹¹

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En inskränkning i dessa rättigheter får ske endast med stöd av lag och endast om den är nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose något av de i artikeln uppräknade intressena. Dessa är statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd, förebyggande av oordning eller brott och skydd för hälsa, moral eller andra personers fri- och rättigheter (artikel 8.2).²¹²

Artiklarna 5 och 8 i Europakonventionen motsvaras av artiklarna 6 och 7 i rättighetsstadgan. Av artikel 52.3 i stadgan framgår att de rättigheter i denna som motsvarar sådana rättigheter som garanteras av Europakonventionen ska ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Unionsrätten får dock tillförsäkra ett mer långtgående skydd. Enligt artikel 52.1 i stadgan ska varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i denna vara föreskriven i lag. En sådan begränsning måste också vara förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får endast göras under vissa förutsättningar. Det gäller om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. Vid bedömningen ska proportionalitetsprincipen beaktas.

Enligt 2 kap. 8 § RF är var och en gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden. Regeringsformen ger utlänningar ett skydd mot frihetsberövanden men inte mot begränsningar i rörelsefriheten i övrigt.

I artikel 2.1 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen anges att den som *lagligen* befinner sig inom en stats territorium har rätt att fritt röra sig där och fritt välja bosättningsort. Det som anges i artikeln kommer inte att gälla för de utlänningar som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder enligt den föreslagna ordningen. Det beror på att arti-

²¹¹ Se till exempel Guzzardi mot Italien (nr 7367/76, dom den 6 november 1980) och Amuur mot Frankrike (nr 19776/92, dom den 25 juni 1996). Se även Aygün mot Sverige (nr 14102/88, dom den 9 oktober 1989). I det senare målet bedömde domstolen att en så kallad kommunarrest i form av ett förbud att lämna Stockholms kommun inte var ett frihetsberövande i den mening som avses i artikel 5.

²¹² Angående artiklarna 5 och 8 i Europakonventionen, se även avsnitt 3.12.1.

keln garanterar de angivna rättigheterna endast till personer som befinner sig lagligt inom en stats territorium. De utlänningar som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder kommer inte att befinna sig lagligt i Sverige, se avsnitt 5.4.4.

6.3.3 Återvändandedirektivet

Som framgått i det föregående tillämpas återvändandedirektivet på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium. I artikel 9.3 i direktivet anges att om verkställigheten av ett avlägsnande skjutits upp får den berörda tredjelandsmedborgaren åläggas de skyldigheter som anges i artikel 7.3 i direktivet. Skyldigheterna innefattar att regelbundet anmäla sig hos myndigheterna, att deponera en tillräcklig garantisumma, att lämna in handlingar och att stanna på viss plats.

De utlänningar som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder enligt den föreslagna ordningen kommer att ha fått verkställigheten av ett avlägsnande uppskjuten i den mening som avses i återvändandedirektivet. Det innebär att det är förenligt med direktivet att ålägga dem en skyldighet att regelbundet anmäla sig hos myndigheterna och en skyldighet att stanna på viss plats under tiden de har ett sådant gällande beslut om inhibition av verkställigheten.

I återvändandedirektivet anges inte närmare vad som avses med *regelbundet* anmäla sig eller stanna på *viss plats*. Som generella och genomgående utgångspunkter anges emellertid i skäl 13 i direktivet att användningen av tvångsmedel bör följa proportionalitetsprincipen och effektivitetsprincipen i fråga om använda medel och eftersträvade mål.

6.3.4 Sammantagen bedömning

Sammantaget bedöms regleringen i Europakonventionen inte hindra införandet av bestämmelser om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning för de utlänningar som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder. Det gäller under förutsättning att tvångsmedlen utformas och tillämpas på ett sätt

som är förenligt med konventionen, särskilt artiklarna 5 och 8 i denna.

Det är även förenligt med återvändandedirektivet att införa bestämmelser om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning för de utläningar som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder. Det gäller eftersom verkställigheten av avlägsnandet för dessa utläningar skjuts upp i den mening som avses i direktivet (se artiklarna 9.3 och 7.3).

För att de verkställande myndigheterna ska kunna bedriva ett så ändamålsenligt och effektivt verkställighetsarbete som möjligt i verkställighetsärendena för de utläningar som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder behöver myndigheterna löpande ha kontroll för att veta var utläningarna befinner sig. Utläningarna behöver också hålla kontakten med och vara tillgängliga för myndigheterna för att arbetet med återvändandet ska kunna bedrivas så framgångsrikt som möjligt.

Vid kontakter med de verkställande myndigheterna har det kommit fram att det kan vara svårt att få kontakt med utläningarna i fråga när verkställigheten av avlägsnandebeslutet närmar sig. Det är inte ovanligt att utläningarna flyttar utan att uppdatera myndigheterna om sin aktuella adress. Det kan också hos utläningarna finnas en ovilja och avsaknad av incitament för att hålla sig tillgängliga för myndigheterna.

En given utgångspunkt är att det är av särskild vikt att de utläningar, som myndigheterna har ett särskilt intresse av att ha kontroll över, inte avviker på verkställighetsstadiet. Det finns en uppenbar risk att utläningar, beträffande vilka det finns beslut om att de ska avvisas eller utvisas, trots att de själva vill stanna i Sverige, avviker eller på annat sätt försöker hindra verkställighetsarbetet. Det gäller även de utläningar som kommer att meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder. En del i att effektivisera verkställighetsarbetet för dessa utläningar, på både kort och längre sikt, bedöms vara att ålägga dem anmälningsskyldighet. I vissa fall bedöms det även finnas behov av att kunna förena en sådan anmälningsskyldighet med en områdesbegränsning. En anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning skulle kunna leda till att mindre resurser behöver läggas på att eftersöka dessa utläningar när avlägsnandebeslutet kan verkställas.

En anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning bedöms, utifrån såväl ett samhällsperspektiv som allmän ordnings- och säkerhetssynpunkt, kunna utgöra en viktig kontrollåtgärd i syfte att minska riskerna för att dessa utlänningar avviker eller på annat sätt hindrar verkställighetsarbetet. Genom sådana restriktioner ökar förutsättningarna för att den myndighet som ansvarar för att ett avlägsnandebeslut verkställs löpande vet var utlänningen befinner sig. Det leder till att myndigheten kan upprätthålla kontakten med honom eller henne i verkställighetsärendet och, utifrån vad som bedöms lämpligt i varje enskilt fall, också kan arbeta aktivt med de åtgärder som krävs för att en verkställighet ska kunna ske så snart verkställighetshindret i det enskilda ärendet inte längre finns. I avsnitten 5.4.2 och 5.4.3 redogörs närmare för de förutsättningar som gäller för att den verkställande myndigheten ska kunna vidta olika åtgärder i ett verkställighetsärende även under tid när det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder enligt den föreslagna ordningen. Detta är viktiga delar i att effektivisera verkställigheten.

Att förhindra att de utlänningar som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder avviker eller på annat sätt hindrar verkställighetsarbetet bedöms sammantaget vara tungt vägande skäl som legitimerar att det införs en anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning, om reglerna utformas på ett lämpligt och ändamålsenligt sätt. Det gäller även med beaktande av proportionalitetsprincipen och de inskränkningar i rörelsefriheten som en sådan reglering kommer att medföra för enskilda utlänningar. En central del i detta är samhällets kontroll över och därmed möjlighet att löpande kontakta de utlänningar som har meddelats beslut om inhibition av verkställigheten på grund av tillfälliga verkställighetshinder, allt i syfte att effektivisera verkställighetsarbetet. Anmälningsskyldighet och områdesbegränsning förväntas påtagligt kunna bidra till det, även under tid när det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten. Samhällets intresse av att kunna genomföra ett effektivt verkställighetsarbete får sammantaget anses väga tyngre än de enskilda utlänningarnas önskemål om största möjliga frihet under den tid som de väntar på att de beslut som fattats om att de ska lämna landet kan verkställas.

6.4 Fakultativa bestämmelser om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning bör införas

Förslag: Det ska införas bestämmelser om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning för de utlänningar som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder.

Bestämmelserna om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning ska vara fakultativa. Det innebär att det i varje enskilt fall bör göras en bedömning av behovet av att besluta om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning. Proportionalitetsprincipen ska beaktas. Vid åtgärder som rör barn ska också barnets bästa beaktas.

Mot bakgrund av den bedömning som gjorts i avsnitt 6.3.4 föreslås att det ska införas bestämmelser om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning för de utlänningar som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder.

Bestämmelser om tvångsmedel kan vara antingen fakultativa eller obligatoriska.²¹³ Ett tvångsmedel får åläggas en enskild endast om det finns ett påtagligt behov av åtgärden och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig för att tillgodose behovet. Vidare måste, när en tvångsåtgärd övervägs, artiklarna 5 och 8 i Europakonventionen och proportionalitetsprincipen beaktas. Och när frågan rör ett barn måste också barnets bästa beaktas.

Fakultativa bestämmelser, som ger behörig myndighet möjlighet att göra en individuell bedömning i varje enskilt fall, bedöms bäst tillgodose de krav som finns när det gäller att ålägga en utlänning anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning. Det föreslås därför att bestämmelserna om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning ska vara fakultativa. Behöriga myndigheter ska under vissa förutsättningar få besluta om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning för utlänningar som meddelats beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder.

²¹³ Fakultativa bestämmelser ger behörig myndighet möjlighet att fatta beslut om en åtgärd under vissa förutsättningar. Obligatoriska eller tvingande bestämmelser innebär att behörig myndighet ska fatta beslut om åtgärden, om vissa förutsättningar är uppfyllda.

Även om de bestämmelser som föreslås utformas som fakultativa, och alltså inte tvingande, förutsätts att behöriga myndigheter använder dem och fattar beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning så snart det finns förutsättningar för det. De bestämmelser om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning som föreslås bedöms ge behöriga myndigheter förutsättningar för att, utifrån förhållandena i de enskilda fallen, få till stånd den kontroll över dessa utläningar som får ses som nödvändig.

6.5 Förutsättningar för anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning

Förslag: En utläning som omfattas av ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder ska få åläggas anmälningsskyldighet om det finns risk för att utläningen

1. avviker, i den mening som avses i 1 kap. 15 § UtlL, eller
2. på annat sätt hindrar verkställigheten.

En utläning som åläggs anmälningsskyldighet ska under samma förutsättningar även få förbjudas att lämna ett eller flera län (områdesbegränsning).

En anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska få åläggas en utläning, om det finns behov av det och åtgärden i det enskilda fallet bedöms som proportionerlig.

Ett beslut om anmälningsskyldighet ska få innehålla en områdesbegränsning om det finns behov av en sådan åtgärd utöver anmälningsskyldigheten för att i det enskilda fallet uppnå syftet med åtgärderna.

Även ett barn som omfattas av ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder ska få åläggas anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning, om det finns risk för att han eller hon avviker eller på annat sätt hindrar verkställigheten. Vid bedömningen av om ett barn ska åläggas anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska barnets bästa beaktas.

6.5.1 Grundförutsättningar

Som nämnts i det föregående får enligt återvändandedirektivet en tredjelandsmedborgare, under tid som verkställigheten av ett avlägsnande skjutits upp, åläggas bland annat en skyldighet att regelbundet anmäla sig till myndigheterna och en skyldighet att stanna på en viss plats (artiklarna 9.3 och 7.3 i direktivet). En förutsättning för ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning bör därför vara att det finns ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft och dessutom ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten som fattats på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder enligt den föreslagna ordningen.

6.5.2 Risk för att utlänningen avviker

Ett beslut om anmälningsskyldighet ska få meddelas om det finns risk för att utlänningen avviker i den mening som avses i 1 kap. 15 § UtlL. I den paragrafen anges att om det vid tillämpningen av utlänningslagen ska göras en bedömning av om det finns risk för att en utlänning avviker får hänsyn tas endast till om utlänningen tidigare har hållit sig undan, har uppgett att han eller hon inte har för avsikt att lämna landet efter ett beslut om avvisning eller utvisning, har uppträtt under någon identitet som varit felaktig, inte har medverkat till att klarlägga sin identitet och därigenom försvårat prövningen av ansökan om uppehållstillstånd, medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller undanhållit väsentlig information, tidigare har överträtt ett meddelat återreseförbud, har dömts för ett brott som kan leda till fängelse eller har utvisats av allmän domstol på grund av brott.

Omständigheterna i 1 kap. 15 § UtlL kan var för sig, eller i förening, läggas till grund för en bedömning av om det i det enskilda fallet finns risk för att utlänningen avviker. När det gäller det som i paragrafen anges om att utlänningen undanhållit väsentlig information är ett exempel att en utlänning, som inte bor på tilldelad boendeplats, inte hållit Migrationsverket underrättat om aktuell bostadsadress. Denna uppgift är av väsentlig betydelse för den verkställande myndigheten under arbetet inför kommande verkställighet, se avsnitt 9.11.

6.5.3 Risk för att utlännningen på annat sätt hindrar verkställigheten

I vissa fall kommer det, när det gäller de utlännningar som meddelats beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder, att finnas behov av att kunna meddela beslut om anmälningsskyldighet även om det inte finns en avvikanderisk i den mening som avses i 1 kap. 15 § UtL. Så kan vara fallet om inte någon av de i paragrafen uppräknade förhållandena är för handen men det i ett enskilt fall bedöms finnas en risk för att utlännningen på annat sätt försöker hindra verkställigheten. Och det gäller oavsett på vilket sätt som utlännningen försöker hindra verkställigheten. Utlännningen kan uttryckligen ange att han eller hon inte har för avsikt att medverka i verkställighetsarbetet. Utlännningen kan också med en konkret handling eller handlingar försöka hindra eller hindra myndigheternas arbete med att förbereda för en verkställighet eller själva verkställigheten. Det kan exempelvis vara att utlännningen inte medverkar till att resehandlingar kan utfärdas. Han eller hon kan också förstöra eller på annat sätt göra sig av med sådana handlingar eller andra typer av identitetshandlingar som behövs för en verkställighet eller för att sådana handlingar, som behövs för en verkställighet, ska kunna utfärdas.²¹⁴

Av 12 kap. 9 § UtL framgår att om allmänt åtal har väckts mot en utlännning, får ett beslut om avvisning eller utvisning inte verkställas förrän åtalet har prövats slutligt eller åtalet har lagts ned. En sådan brottmålsprocess i sig innebär således under vissa förutsättningar ett verkställighetshinder. Denna process kan ta tid. Det gäller särskilt om överklagande sker ända till högsta instans. Till det kommer att även en dom med ett fängelsestraff i regel innebär ett verkställighetshinder under tiden som fängelsestraffet avtjänas.

Om brott begås på verkställighetsstadiet, när en verkställighet ska förberedas, kan det således leda till att verkställighetsarbetet drar ut på tiden eller i vissa fall till och med måste avbrytas. Det i sig kan leda till att det under längre tid än som annars varit fallet kommer att finnas ett hinder mot verkställigheten. Det gäller även om det tillfälliga verkställighetshinder som lett till att utlännningen meddelats ett beslut om inhibition av verkställigheten inte längre kvarstår.

²¹⁴ Prop. 2011/12:60 s. 92.

Enligt 1 kap. 15 § UtL ska, vid den bedömning som ska göras av om det finns risk för att en utlänning avviker, hänsyn tas till om utlänningen har dömts för ett brott som kan leda till fängelse eller har utvisats av allmän domstol på grund av brott. Även det förhållandet att en utlänning endast är misstänkt för brott eller en situation där det finns en konkret risk för att utlänningen kommer att bedriva brottslig verksamhet, men han eller hon ännu inte är dömd för brott, bör dock kunna utgöra grund för att ålägga honom eller henne anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning. På samma sätt som det kan finnas en risk för avvikande för en utlänning som dömts för brott som kan leda till fängelse eller som har utvisats på grund av brott bör, vid bedömningen av om det finns risk för att utlänningen på annat sätt hindrar verkställigheten, således även kunna vägas in om utlänningen är misstänkt för brott eller om det finns en konkret risk för att utlänningen kommer att bedriva brottslig verksamhet.²¹⁵

6.5.4 Områdesbegränsning utöver anmälningsskyldighet

För vissa av de nu aktuella utlänningarna som riskerar att avvika eller på annat sätt hindra verkställigheten kommer det inte att räcka med att besluta om anmälningsskyldighet. I dessa fall kan det finnas behov av att dessutom begränsa dessa utlänningars möjligheter att röra sig fritt i landet. Ett sätt att göra det är att förena anmälningsskyldigheten med en områdesbegränsning, det vill säga ett förbud att lämna ett visst geografiskt område. En sådan begränsning kan komplettera anmälningsskyldigheten när det finns behov av att ytterligare stärka kontrollen över vissa utlänningar.

Det föreslås därför att ett beslut om anmälningsskyldighet ska få kombineras med ett förbud att lämna ett eller flera län, en områdesbegränsning, om det finns behov av det, i syfte att hindra att utlänningen avviker eller på annat sätt hindrar verkställigheten. Angående den geografiska avgränsningen, se avsnitt 6.9. En områdesbegränsning, utöver en anmälningsskyldighet, skulle kunna aktualiseras om utlänningen exempelvis utgör ett säkerhetshot eller ett

²¹⁵ I förarbetena till bestämmelserna om reseförbud och anmälningsskyldighet i 25 kap. RB har en skyldighet att på vissa tider anmäla sig bedömts kunna avhålla i vart fall mindre brottsbenägna personer från att begå brott, se prop. 1980/81:201 med förslag till ändring i rättegångsbalken m.m. s. 30. Se även 25 kap. 1 § RB.

hot mot allmän ordning och säkerhet eller är brottsaktiv på ett sådant sätt att risken för att han eller hon avviker eller på annat sätt hindrar verkställigheten inte bedöms kunna kontrolleras enbart med ett beslut om anmälningsskyldighet.

6.5.5 Behov och proportionalitet

Ett beslut om anmälningsskyldighet får meddelas endast om åtgärden i det enskilda fallet bedöms nödvändig och proportionerlig och syftet med åtgärden inte bedöms kunna åstadkommas med mindre ingripande medel. Det allmännas motiv för att ålägga en utlänning anmälningsskyldighet måste i varje enskilt fall uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den enskilde.

Som framgått i föregående avsnitt ska en områdesbegränsning inte vara en obligatorisk följd vid ett beslut om anmälningsskyldighet. Områdesbegränsning bör användas om det finns behov av en sådan åtgärd utöver anmälningsskyldigheten. Åtgärden måste i det enskilda fallet bedömas som proportionerlig.

Noteras bör att ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning inte får stå i strid med artiklarna 5 och 8 i Europakonventionen, det vill säga rätten till frihet och säkerhet samt rätten till skydd för privat- och familjeliv. Med utgångspunkt i att få till stånd ett effektivt verkställighetsarbete kan det emellertid i vissa fall anses såväl lämpligt som proportionerligt att förena en anmälningsskyldighet med en områdesbegränsning. Den utökade kontrollen över en utlänning som åtgärderna i förening förväntas leda till i syfte att hindra att han eller hon avviker eller på annat sätt hindrar verkställigheten är tydliga och godtagbara skäl i syfte att främja en ändamålsenlig och effektiv verkställighet.

Vid övervägandena när det gäller avvägningen och proportionaliteten i tvångsåtgärder av det slag som här är aktuella, det vill säga anmälningsskyldighet och områdesbegränsning, är det viktigt att hela tiden komma tillbaka till utgångspunkterna för den föreslagna ordningen med inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder. De utlänningar som får ett beslut om inhibition av verkställigheten är individer som samhället och ytterst domstol beslutat ska lämna Sverige. Och de ska lämna landet bland annat på grund av de risker de utgör i samhället beroende på det som de har

gjort sig skyldiga till eller misstänks för eller de beteenden som de ägnat eller fortfarande ägnat sig åt.

Om en utlänning genom sina handlingar har ställt sig vid sidan av samhällets normer är det inte rimligt att han eller hon får del av olika förmåner eller kan röra sig fritt och därigenom ha lättare att fortsätta att begå straffbara gärningar eller liknande. Dessa utlänningars möjligheter att undandra sig samhällets kontroll bör därför begränsas. När det gäller berörda personkategorier är det, utifrån ett samhällsskyddsperspektiv, angeläget att ansvariga myndigheter har grepp om dem för att på så sätt öka säkerheten i samhället och för övriga invånare och för ett effektivt fortgående arbete inriktat på kommande verkställighet.

Det initiala och avgörande är den bedömning som ska göras av det verkställighetshinder som hindrar verkställighet, det vill säga om det ska anses som tillfälligt eller bestående. I den delen gör sig inte frågan om proportionalitet gällande. När det sedan – ytterst i domstol – beslutats att det handlar om ett tillfälligt hinder för viss tid framöver blir konsekvenserna att den utlänning som det gäller kommer att finnas i samhället samtidigt som inriktningen fortfarande och fortgående är att han eller hon ska avlägsnas ur landet så snart hindret upphört. Ett effektivt och ändamålsenligt verkställighetsarbete förutsätter att samhället har kontroll över dessa utlänningar. Det talar för att det bör tillhöra undantagen att låta dem vistas fritt i landet. Under olika förhållanden kan det emellertid sannolikt räcka med anmälningsskyldighet, i vissa fall initialt och under förutsättning att det visar sig fungera väl. När det sedan närmar sig verkställighet kan både frekvensen när det gäller anmälningstillfällen öka och områdesbegränsning tillkomma, alltså även i de fall där det tidigare inte ansetts finnas behov av en sådan begränsning.

Samtidigt finns det perspektiv som aktualiseras bland annat när ett beslut om inhibition av verkställigheten förlängts, kanske för andra eller tredje gången. I dessa fall gör sig proportionalitetsövervägandena gällande på ett mer påtagligt sätt. Ju längre tid någon, under sådana förutsättningar, tillåts stanna i landet desto rimligare kan det anses vara att det krävs mer för ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning. Givetvis beror det på den bedömning som görs av hur individen förväntas hantera den tid som han eller hon uppehåller sig här i landet. Om man på grund av de individuella förutsättningarna kommer fram till att det är tillräckligt

med anmälningsskyldighet, kan man också tänka sig att antalet anmälningstillfällen glesas ut på ett sätt som står i proportion till det behov av kontroll över utlännen som anses nödvändigt.

6.5.6 Barn och barnets bästa

De flesta utläningar som kommer att omfattas av den föreslagna ordningen med inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder kommer att vara vuxna. Men det kan inte uteslutas att någon eller några av dessa utläningar kommer att vara under 18 år, det vill säga 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 bakgrund av det görs bedömningen att barn generellt inte bör undantas från de bestämmelser om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning som föreslås. Även ett barn som meddelas ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder bör alltså kunna åläggas anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning, om det finns risk för att barnet avviker eller på annat sätt hindrar verkställigheten.

På samma sätt som för vuxna måste det emellertid finnas ett behov av åtgärden och åtgärden måste i det enskilda fallet också bedömas som proportionerlig. Samtidigt ska barnets bästa beaktas. I ett enskilt fall kan de överväganden som görs om vad som är bäst för barnet leda till slutsatsen att ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning inte ska fattas. Såväl barnets ålder som andra möjligheter att ha tillräcklig kontroll på det barn som har meddelats ett beslut om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder får vägas in i den bedömningen, se avsnitten 6.8.1, 6.8.2 och 6.9.2.

6.6 Beslutande myndigheter

Förslag: Den verkställande myndigheten ska få fatta beslut om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning.

6.6.1 Alternativet den verkställande myndigheten

När det gäller de beslut om inhibition av verkställigheten som kommer att kunna meddelas vissa utlännningar vid tillfälliga verkställighetshinder kommer olika myndigheter att vara ansvariga för verkställigheterna av de underliggande avlägsnandebesluten.

Som framgått i det föregående gäller som huvudregel att Migrationsverket ansvarar för att de avlägsnandebeslut som myndigheten själv fattar verkställs (12 kap. 14 § första stycket UtlL). Säkerhetspolisen ansvarar emellertid i regel för att avlägsnandebeslut i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen verkställs (12 kap. 14 § andra stycket UtlL). När det gäller beslut om utvisning på grund av brott som meddelats av allmän domstol är det i stället i regel Polismyndigheten som ansvarar för att verkställighet sker (12 kap. 14 § tredje stycket 2 UtlL).

Vilken myndighet som är ansvarig för att verkställa ett avlägsnandebeslut kan skifta över tid. Till exempel kan Migrationsverket lämna över ett ärende om verkställighet till Polismyndigheten, om utlänningen håller sig undan och inte kan anträffas utan Polismyndighetens medverkan. Detsamma gäller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet (12 kap. 14 a § UtlL).

Om den verkställande myndigheten ges behörighet att meddela beslut om anmälningsskyldighet innebär det att tre olika myndigheter ges denna behörighet. Det kommer också att finnas situationer där den myndighet som är verkställande myndighet för ett beslut om avvísning eller utvisning kommer att skifta under ett verkställighetsärendes gång. Detta talar i viss mån emot att låta den verkställande myndigheten fatta beslut om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning.

Den verkställande myndigheten är samtidigt den myndighet som är ansvarig för att ett avlägsnandebeslut verkställs. Det är också den myndighet som föreslås få arbeta med verkställighetsärendet under tiden som ett beslut om inhibition av verkställigheten gäller och då

vidta de åtgärder som bedöms lämpliga. Den myndigheten känner även till vad som krävs för att verkställighet ska kunna ske när verkställighetshindret väl upphört. Det är härutöver den myndigheten som bedöms bäst kunna överblicka behovet av eventuella tvångsåtgärder i form av anmälningsskyldighet och områdesbegränsning under tiden som ett beslut om inhibition av verkställigheten gäller.

6.6.2 Ett alternativ som övervägts

Ett alternativ som övervägts är att låta enbart Migrationsverket få meddela beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning. Med detta alternativ skulle ett sådant beslut i flera fall kunna tas in redan i samma beslut som beslutet om inhibition av verkställigheten. Eftersom det för de brottsutvisade föreslås att endast en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen ska kunna meddela beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder, skulle det dock inte kunna bli aktuellt för denna grupp.

En nackdel med detta alternativ är också att Migrationsverket inte ansvarar för verkställigheterna när det gäller alla de beslut om avvisning eller utvisning för vilka ett beslut om inhibition av verkställigheten föreslås kunna fattas. Migrationsverket skulle därmed inte heller, i de ärenden där myndigheten inte själv är verkställande myndighet, ha tillgång till samma information om verkställighetsärendena som den verkställande myndigheten har.

6.6.3 Den verkställande myndigheten bör få fatta beslut om tvångsmedlen

Sammantaget bedöms fördelarna med att ge den verkställande myndigheten behörighet att meddela beslut om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning överväga nackdelarna. Det föreslås därför att det är den verkställande myndigheten som ska ges denna behörighet.

Förslaget innebär att regleringen om vilken myndighet som föreslås få fatta beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning kommer att skilja sig från regleringen om vilken myndighet som får fatta beslut om förvar och uppsikt enligt utlän-

ningslagen.²¹⁶ Eftersom frågan om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning endast kommer att kunna bli aktuell under tiden som det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten, bedöms den omständigheten dock sakna betydelse vid valet av behörig eller behöriga myndigheter att meddela dessa beslut.

6.7 Innebörden av anmälningsskyldighet och områdesbegränsning

Förslag: En anmälningsskyldighet ska innebära att utlänningen är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten eller hos Migrationsverket.

En områdesbegränsning ska innebära att utlänningen förbjuds att lämna ett eller flera län (vistelseområdet).

Innebörden av en anmälningsskyldighet bör vara att utlänningen är skyldig att på vissa tider och på regelbunden basis anmäla sig hos Polismyndigheten eller hos Migrationsverket.

Anmälningsskyldigheten bör i regel fullgöras hos den myndighet som är behörig att besluta om åtgärden, det vill säga den verkställande myndigheten. Det innebär att om Polismyndigheten fattar beslut om anmälningsskyldighet ska skyldigheten i regel fullgöras hos Polismyndigheten och om Migrationsverket fattar motsvarande beslut ska skyldigheten i regel fullgöras hos Migrationsverket. Polismyndigheten och Migrationsverket bör dock kunna komma överens om att en anmälningsskyldighet i stället ska fullgöras hos den andra myndigheten, om det bedöms lämpligt i ett enskilt fall.

I de fall Säkerhetspolisen fattar beslut om anmälningsskyldighet ska myndigheten i regel besluta om att skyldigheten ska fullgöras hos Polismyndigheten. Säkerhetspolisen bör i ett enskilt fall dock kunna komma överens med Migrationsverket om att en anmälningsskyldighet i stället för hos Polismyndigheten ska fullgöras hos Migrationsverket, om det bedöms lämpligt.

Innebörden av en områdesbegränsning bör vara att utlänningen förbjuds att lämna ett eller flera län (vistelseområdet), se närmare om vistelseområdets utformning i avsnitt 6.9.

²¹⁶ Beslut om förvar eller uppsikt fattas av den myndighet eller domstol som handlägger ärendet, det vill säga den handläggande myndigheten (se 10 kap. 12–14 och 16 §§ UtL).

6.8 Anmälningsskyldighetens utformning

Förslag: En anmälningsskyldighet ska i fråga om bland annat antal anmälningstillfällen, hur dessa förläggs i tiden och var anmälningsskyldigheten ska fullgöras utformas så att skyldigheten uppfyller de syften som den är till för utan att åtgärden blir oproportionerlig för den enskilde.

Vid utformningen av en anmälningsskyldighet som rör ett barn ska barnets bästa beaktas.

6.8.1 Antal anmälningstillfällen

Som framgått i det föregående anges i återvändandedirektivet att en tredjelandsmedborgare som fått verkställigheten av ett avlägsnande uppskjuten får åläggas att regelbundet anmäla sig hos myndigheterna utan att det i direktivet närmare anges vad som avses med begreppet *regelbundet* (artiklarna 9.3 och 7.3 i direktivet). En anmälningsskyldighet får dock aldrig utformas så att den står i strid med Europa-konventionen. Det gäller särskilt artiklarna 5 och 8 i konventionen. En anmälningsskyldighet ska i övrigt utformas så att den uppfyller de syften som den är till för utan att åtgärden blir oproportionerlig för den enskilde. Proportionalitetsprincipen ska således alltid beaktas vid beslut om anmälningsskyldighet.

Vid bedömningen av hur ofta som en utlänning ska anmäla sig hos behörig myndighet bör olika faktorer vägas in. Bland annat bör beaktas vilket behov av kontroll som bedöms finnas i förhållande till den enskilde för att han eller hon inte ska avvika under verkställighetsarbetets gång eller på annat sätt hindra verkställigheten eller det verkställighetsförberedande arbete som förväntas ske. Anmälningsskyldigheten bör således utformas utifrån behoven i det enskilda fallet. Det innebär att det i vissa fall kommer att räcka med exempelvis ett anmälningstillfälle i månaden medan det i andra fall kommer att finnas behov av fler och tätare anmälningstillfällen, till exempel ett tillfälle i veckan eller flera anmälningstillfällen i veckan. I vissa säkerhetsärenden enligt utlänningslagen bedöms det även kunna bli aktuellt med en anmälningsskyldighet som är ännu mer begränsande, till exempel genom ett krav på att utlänningen ska anmäla sig både morgon och kväll.

Ju oftare anmälningsskyldigheten ska fullgöras, desto bättre kontroll över utlänningen kommer den verkställande myndigheten att kunna ha. En noggrann avvägning måste dock göras i varje enskilt fall mellan samhällets behov av kontroll i det enskilda verkställighetsärendet och utlänningens naturliga önskemål om att ha så stor frihet och flexibilitet som möjligt i sitt liv i avvaktan på att beslutet om avvisning eller utvisning kan verkställas. I den bedömning som ska göras måste också beaktas att det i vissa fall kommer att vara fråga om verkställighetshinder som, även om de bedöms vara tillfälliga, kommer att vara under en längre tid, ibland flera år.

Vid bestämmandet av anmälningsskyldighetens omfattning måste, om frågan rör ett barn, också barnets bästa beaktas. Det innebär bland annat att om den utlänning som ska åläggas anmälningsskyldighet är ett barn ska hans eller hennes ålder och eventuell skolgång beaktas när det bestäms hur ofta som han eller hon ska anmäla sig hos behörig myndighet. Om utlänningen är ett ensamkommande barn ska vid utformningen av anmälningsskyldigheten även hans eller hennes kontakter med den gode mannen beaktas.²¹⁷ Vid utformningen av anmälningsskyldigheten för en utlänning som har barn i Sverige, som han eller hon inte bor tillsammans med, måste den rätt som utlänningen har att träffa sitt barn också särskilt beaktas.

6.8.2 Tid och plats för anmälningstillfällena

De anmälningstillfällena som bestäms bör i regel förläggas till vardagar. Det utesluter emellertid inte att det i vissa fall kan vara befogat med anmälningstillfällena på lördagar och söndagar. Vilka tidpunkter som är lämpliga eller mellan vilka klockslag det är lämpligt att utlänningen anmäler sig bör bestämmas utifrån förhållandena i det enskilda fallet. Vid bedömningen bör bland annat beaktas var utlänningen bor i förhållande till den plats där anmälningsskyldigheten ska fullgöras.

Om ett beslut om anmälningsskyldighet meddelas för en utlänning som bor på ett av Migrationsverkets boenden, och där Migrationsverket även är verkställande myndighet för avlägsnandebeslutet, bör i regel beslut fattas om att anmälningsskyldigheten ska fullgöras på boendet eller i så nära anslutning till det som möjligt. När

²¹⁷ Om ensamkommande barn och gode män för ensamkommande barn, se avsnitt 3.10.2.

Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ska fatta beslut om anmälningsskyldighet bör i regel beslut fattas om att skyldigheten ska fullgöras på en viss polisstation. Vid valet av polisstation bör beaktas bland annat var utlänningen bor och utlänningens möjligheter att kunna ta sig till platsen där anmälningsskyldigheten ska fullgöras. Om utlänningen bor på ett av Migrationsverkets boenden bör det även i dessa fall, om det bedöms lämpligt och efter samråd med Migrationsverket, kunna vara möjligt för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att besluta att anmälningsskyldigheten i stället ska fullgöras hos Migrationsverket och på boendet.

När tid och plats för anmälningstillfällen ska bestämmas ska, när beslutet rör ett barn, barnets bästa beaktas. Det innebär bland annat att hänsyn ska tas till barnets ålder och eventuell skolgång när det bestäms på vilka dagar och tidpunkter eller mellan vilka klockslag som barnet ska anmäla sig hos behörig myndighet. Om den utlänning som ska åläggas en anmälningsskyldighet är ett ensamkommande barn ska när tid och plats för anmälningstillfällen ska bestämmas, även hans eller hennes kontakter med den gode mannen beaktas. Vidare ska för en utlänning som ska åläggas anmälningsskyldighet och som har barn i Sverige, som han eller hon inte bor tillsammans med, hänsyn tas till utlänningens rätt och möjligheter att träffa sitt barn.

6.9 Vistelseområdets omfattning

Förslag: Ett vistelseområde ska alltid bestämmas till ett geografiskt område som utgör minst ett län.

Ett vistelseområde ska i regel bestämmas till det län där utlänningen bor. Om det finns särskilda skäl får vistelseområdet anges till två eller flera län.

Vid utformningen av ett vistelseområde ska proportionalitetsprincipen och artiklarna 5 och 8 i Europakonventionen beaktas.

När ett vistelseområde för ett barn bestäms ska barnets bästa beaktas.

6.9.1 Vistelseområdet ska alltid bestämmas till minst ett län

Som framgått i det föregående anges i återvändandedirektivet att en tredjelandsmedborgare som fått verkställigheten av ett avlägsnande uppskjuten får åläggas en skyldighet att stanna på en viss plats. Det redovisas emellertid inte i direktivet vad som avses med begreppet *viss plats* (artiklarna 9.3 och 7.3 i direktivet). Och det framgår således inte av detta hur stort detta område ska vara. En områdesbegränsning får dock aldrig utformas så att den står i strid med Europakonventionen. Det gäller särskilt artiklarna 5 och 8 i konventionen. En områdesbegränsning ska i övrigt utformas så att den uppfyller de syften som den är till för utan att åtgärden blir oproportionerlig för den enskilde. Proportionalitetsprincipen ska således alltid beaktas, även vid utformningen av en områdesbegränsning.

Det föreslås att en områdesbegränsning ska utformas så att det tillåtna vistelseområdet alltid omfattar minst ett län. På så sätt kan garantin att en tredjelandsmedborgare under tiden som verkställigheten av ett avlägsnande skjutits upp så långt möjligt ska tillhandahållas akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar tillgodoses på ett enkelt sätt (artikel 14.1 b) i återvändandedirektivet). En sådan geografisk begränsning bedöms inte heller, även i förening med en anmälningsskyldighet, kunna ses som ett frihetsberövande enligt artikel 5 i Europakonventionen. Det gäller även med beaktande av förslaget att de utlänningar som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder ska tilldelas boendeplatser av Migrationsverket och att deras rätt till bistånd i form av dagersättning och särskilt bidrag, som huvudregel, kommer att vara villkorad av att de tar dessa tilldelade boendeplatser i anspråk.

Ett alternativ som övervägts är att begränsa det tillåtna vistelseområdet till en eller flera kommuner. En fördel med att det tillåtna vistelseområdet alltid ska vara minst ett län är att behöriga myndigheter normalt sett inte kommer att behöva lägga resurser på en närmare bedömning av vilken typ av hälso- och sjukvård som finns, respektive inte finns, inom vistelseområdet. Om det tillåtna vistelseområdet i stället begränsats till en eller flera kommuner hade sådana ingående bedömningar många gånger behövt göras. Genom valet av län som vistelseområde kommer även färre beslut om undantag från

eller tillfälliga lättnader i en områdesbegränsning att behöva fattas.²¹⁸ Det underlättar och effektiviserar den administrativa hanteringen för behöriga myndigheter.

Ett tillåtet vistelseområde i form av ett län är vidare en geografisk begränsning som, på grund av sin större storlek, inte är lika lätt att av misstag överträda jämfört med om en eller flera kommuner i stället valts som tillåtet vistelseområde. Valet att en områdesbegränsning inte ska kunna avse ett mindre geografiskt område än ett län bedöms inte innebära att syftet med åtgärden, det vill säga att förhindra att utlänningen avviker eller på annat sätt hindrar det verkställighetsförberedande arbetet eller själva verkställigheten, går förlorat eller reduceras jämfört med ett förslag om att ett mindre område, en eller flera kommuner, skulle kunna utgöra ett tillåtet vistelseområde.

Sammantaget bedöms en områdesbegränsning där det tillåtna vistelseområdet alltid utgör minst ett län vara en rimlig geografisk avgränsning. Det gäller utifrån den enskildes perspektiv och rättigheter. Och det gäller sett till de verkställande myndigheternas förutsättningar för att administrativt och praktiskt hantera dessa ärenden på ett ändamålsenligt och resurseffektivt sätt.

6.9.2 Vistelseområdet bör i regel bestämmas till det län där utlänningen bor

Som utgångspunkt bör gälla att vistelseområdet ska bestämmas till det län där utlänningen bor. Det innebär att vistelseområdet normalt sett bör bestämmas till det län där utlänningen tilldelats en boendeplats av Migrationsverket. Om Migrationsverket bedömt att det finns särskilda skäl för utlänningen att inte bo på tilldelad plats eller om utlänningen även i annat fall, med de konsekvenser det får, ändå väljer att bo i ett boende som han eller hon ordnat på egen hand, är utgångspunkten att vistelseområdet i stället bör bestämmas till det län inom vilket sådant boende ordnats.²¹⁹

Om det finns särskilda skäl bör vistelseområdet kunna bestämmas till två eller fler län. Så kan till exempel vara fallet om utlänningen bor nära en länsgräns och närmaste större stad, där även det

²¹⁸ Se avsnitt 6.14.

²¹⁹ Se kapitel 9 om Migrationsverkets tilldelning av boendeplatser och särskilda skäl för att inte bo på tilldelad plats med rätt till dagersättning och särskilt bidrag.

för honom eller henne närmaste sjukhuset med akutsjukvård finns, ligger i det andra länet. Så kan också vara fallet om utlänningen, på grund av sitt hälsotillstånd, är i behov av specialistsjukvård och den vården inte finns att tillgå inom det län där utlänningen bor. När det tillåtna vistelseområdet bestäms kan i ett sådant fall hänsyn behöva tas även till eventuell resväg, om det inte är fråga om två närliggande län.

När ett vistelseområde bestäms ska, om utlänningen är ett barn, särskilt beaktas var utlänningens vårdnadshavare eller förmyndare bor, om dessa eller någon av dem finns i Sverige men barnet inte bor tillsammans med någon av dem. Om utlänningen är ett ensamkommande barn måste också särskilt beaktas att barnet ska kunna upprätthålla kontakten med den gode mannen. Vid utformningen av vistelseområdet bör därför i dessa fall beaktas var den gode mannen bor eller är lättast anträffbar. Om utlänningen har barn i Sverige, som han eller hon har rätt till umgänge med, ska när vistelseområdet bestäms hänsyn tas till var barnet bor. Ett vistelseområde får inte utformas så att det hindrar eller avsevärt försvårar för en utlänning att umgås med sitt barn. Vid alla åtgärder som rör ett barn ska barnets bästa beaktas. Det gäller även vid utformningen av ett vistelseområde.

6.10 Innehållet i ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning

Förslag: I ett beslut om anmälningsskyldighet ska anges hur ofta och när utlänningen ska anmäla sig hos Polismyndigheten eller hos Migrationsverket samt på vilken ort och plats som skyldigheten ska fullgöras. Om ett sådant beslut dessutom innehåller en områdesbegränsning ska i beslutet anges vilket län eller, i förekommande fall, vilka län som utlänningen förbjuds att lämna.

I beslutet ska också anges vad som kan bli följden av att bryta mot anmälningsskyldigheten eller områdesbegränsningen.

I ett beslut om anmälningsskyldighet ska anges hur ofta och när utlänningen ska anmäla sig hos Polismyndigheten eller hos Migrationsverket och på vilken ort och plats som skyldigheten ska fullgöras. Det innebär att det i ett sådant beslut ska anges på vilka datum

eller veckodagar och på vilka eller mellan vilka klockslag som anmälningsskyldigheten ska fullgöras. I beslutet ska också anges hos vilken myndighet som anmälningsskyldigheten ska fullgöras och adressen till den plats där utlänningen ska anmäla sig.

Om beslutet om anmälningsskyldighet förenas med en områdesbegränsning ska i beslutet anges vilket vistelseområde som utlänningen förbjuds att lämna, det vill säga vilket län eller vilka län. Det är lämpligt att det som bilaga till ett sådant beslut även finns en karta över det tillåtna vistelseområdet.

Det är angeläget att ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning i alla delar utformas på ett tydligt sätt. Det gäller särskilt med beaktande av att det föreslås att den som bryter mot anmälningsskyldighet eller en områdesbegränsning ska kunna dömas för brott. I ett sådant beslut ska det också anges vad som kan bli följden av att bryta mot anmälningsskyldigheten eller en områdesbegränsning, se avsnitt 6.21.

6.11 Ny prövning av beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning

Förslag: Den verkställande myndigheten ska pröva ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning på nytt senast inom ett år från beslutet.

I samband med den nya prövningen ska den verkställande myndigheten få meddela ett nytt beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning, om förutsättningarna för det är uppfyllda. Ny prövning av ett sådant beslut ska ske senast inom ett år från det beslutet.

Beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning som inte prövas på nytt inom föreskriven tid upphör att gälla.

6.11.1 Ny prövning senast inom ett år och efter det löpande senast inom samma tid

Ett beslut om uppsikt enligt utlänningslagen ska prövas på nytt inom sex månader från beslutet och, om utlänningen fortfarande ska stå

under uppsikt, ska ny prövning därefter ske inom samma tid (10 kap. 9 § andra och tredje styckena UtL).

Innebörden av ett beslut om uppsikt är, som framgått i det föregående, i regel att utlänningen är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten eller hos Migrationsverket (10 kap. 8 § UtL). Uppsiktsinstitutets nuvarande innebörd ligger således i praktiken mycket nära innebörden av den anmälningsskyldighet som under vissa förutsättningar föreslås få beslutas för de utlänningar som meddelats beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder. Som framgått i det föregående kommer emellertid beslut om uppsikt i regel inte att kunna fattas för dessa utlänningar under tiden som det finns gällande beslut om inhibition av verkställigheten.²²⁰

Eftersom det är fråga om tvångsmedel, bör även ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning prövas på nytt senast inom viss tid. I kapitel 5 föreslås att ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder som utgångspunkt ska prövas på nytt senast inom ett år från beslutet. Ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning bör också prövas på nytt senast inom ett år från beslutet. Vid den nya prövning som ska ske av ett sådant beslut ska den verkställande myndigheten få meddela ett nytt beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning, om förutsättningarna för det i övrigt är uppfyllda. Det innebär att det ska vara nödvändigt, förenligt med artiklarna 5 och 8 i Europakonventionen och proportionerligt att ett sådant beslut fattas. Ett sådant nytt beslut ska i sin tur prövas på nytt senast inom ett år från beslutet. Det gäller fortsatt så länge det finns ett gällande beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning. Det bör ligga på den verkställande myndigheten att göra dessa nya prövningar.

6.11.2 Innehållet i och innebörden av en ny prövning

I ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning som meddelas i samband med en ny prövning av ett sådant beslut får de ändringar i anmälningsskyldigheten eller områdesbegränsningen som bedöms nödvändiga göras om de är förenliga med

²²⁰ Se avsnitt 6.2.2.

artiklarna 5 och 8 i Europakonventionen och proportionerliga. Det gäller även ändringar i skärpande riktning.

Att göra ändringar i skärpande riktning kan exempelvis bli aktuellt om det bedöms finnas behov av en utökad kontroll av en utlänning i syfte att hindra att han eller hon avviker eller på annat sätt hindrar verkställigheten. Att göra ändringar i mildrande riktning kan exempelvis bli aktuellt om en utlänning skött sin anmälningsskyldighet eller en eventuell områdesbegränsning under lång tid och det inte längre bedöms finnas samma behov av kontroll över honom eller henne.

I avsnitt 6.13 föreslås att den verkställande myndigheten ska få besluta om vissa specifika ändringar i ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning utan att behöva pröva beslutet på nytt, såvida det inte är dags för det. Om den verkställande myndigheten anser att det finns behov av att skärpa anmälningsskyldigheten eller områdesbegränsningen genom att utöka anmälningsskyldighetens omfattning eller inskränka det tillåtna vistelseområdet till endast ett län eller till färre län än i det gällande beslutet, måste dock alltid en ny prövning av det beslut som är så kallat *bärare av tvångsåtgärden* göras och ett nytt sådant beslut, som i stället blir bärare av tvångsåtgärden, fattas.²²¹ Det gäller även om det då ännu inte förflutit ett år sedan det senaste beslutet fattades vid en ny prövning. Om ett nytt beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning fattas i en sådan situation är det alltså detta nya beslut som blir bärare av tvångsåtgärden och som ska prövas på nytt senast inom ett år från det att beslutet fattades.

Den här ordningen ska gälla även i en situation där en utlänning meddelats ett beslut om anmälningsskyldighet utan områdesbegränsning och den verkställande myndigheten anser att det för tiden framöver finns behov av att komplettera med en områdesbegränsning. I ett sådant fall ska det göras en ny prövning av det beslut om anmälningsskyldighet som är bärare av tvångsåtgärden.

²²¹ Beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning som är *bärare av tvångsåtgärden* är det ursprungliga beslutet om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning och beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning som fattas i samband med en ny prövning av ett sådant beslut och som innebär att tvångsåtgärden ska bestå.

6.11.3 Beslut som inte prövas på nytt inom föreskriven tid upphör att gälla

På motsvarande sätt som gäller för beslut om uppsikt enligt utlänningslagen ska det införas en bestämmelse om att ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning upphör att gälla om det inte prövas på nytt inom föreskriven tid.²²²

6.12 Upphävande och upphörande i övrigt av ett beslut

Förslag: Den verkställande myndigheten ska omedelbart upphäva ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning, om det inte längre finns skäl för beslutet.

Ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska endast gälla under tid som det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten. Om ett beslut om inhibition av verkställigheten upphör att gälla, upphör även ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning.

6.12.1 Beslut om upphävande

Av utlänningslagen följer att ett beslut om uppsikt omedelbart ska upphävas, om det inte längre finns skäl för beslutet (10 kap. 9 § fjärde stycket UtL). Det innebär att behörig myndighet har ett ansvar för att löpande se över fattade beslut. Motsvarande bör gälla för ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning.

Det föreslås därför att det införs en bestämmelse om att den verkställande myndigheten omedelbart ska upphäva ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning, om det inte längre finns skäl för beslutet. Skäl att upphäva ett sådant beslut kan exempelvis finnas om beslutet inte längre bedöms nödvändigt, förenligt med artikel 8 i Europakonventionen eller proportionerligt. Skäl att upphäva ett sådant beslut kan också finnas om utlänningsen i stället ska tas i förvar eller ställas under uppsikt. Ett beslut om an-

²²² Se 10 kap. 10 § UtL.

mälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska även upphävas bland annat om utlänningsen börjar avtjäna ett fängelsestraff.²²³

6.12.2 Upphörande i övrigt

Ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska gälla endast under tid som det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder. Det innebär att om detta beslut upphävs eller upphör i övrigt upphör också ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning som meddelats utlänningsen omedelbart att gälla. Ett beslut om inhibition av verkställigheten upphör att gälla till exempel om beslutet inte prövas på nytt inom föreskriven tid eller om beslutet om avvisning eller utvisning preskriberas.²²⁴

Ett beslut om inhibition av verkställigheten ska upphävas bland annat om utlänningsen beviljas ett uppehållstillstånd. Ett sådant beslut ska också upphävas om det inte längre bedöms finnas ett tillfälligt verkställighetshinder utan i stället bedöms vara möjligt med en verkställighet. Ett beslut att upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten gäller omedelbart, se avsnitten 5.7.1 och 5.16.1.

Om ett beslut om inhibition av verkställigheten upphävs, eftersom det inte längre bedöms finnas ett tillfälligt verkställighetshinder, och ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning samtidigt upphör att gälla kan i stället ett beslut om förvar eller uppsikt enligt utlänningslagen fattas, om det finns förutsättningar för det.

Som framgått i det föregående föreslås även att ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning, som är bärare av tvångsätgården, ska upphöra att gälla om beslutet inte inom föreskriven tid prövas på nytt.²²⁵ Beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning som är bärare av tvångsätgården är det ursprungliga beslutet om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning och beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning som fattas i samband med en ny prövning av ett sådant beslut och som innebär att tvångsätgården ska bestå.

²²³ Jämför MIG 2014:2.

²²⁴ Angående upphörande av beslut om inhibition av verkställigheten, se avsnitten 5.7 och 5.16.

²²⁵ Se avsnitt 6.11.3.

6.13 Den verkställande myndigheten bör i vissa fall få ändra ett beslut utan en ny prövning

Förslag: Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl för det ska den verkställande myndigheten få besluta att anmälningsskyldigheten ska fullgöras på annan plats och tid, att antalet anmälningstillfällen ska minskas eller att det område som utlänningen tillåts att vistas inom ska utökas till fler län. Ett sådant beslut ska inte få överklagas.

Den verkställande myndigheten bör få göra vissa ändringar i ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning utan att det behöver göras en ny prövning av beslutet, om det inte är dags för en sådan än. Det bör gälla vissa ändringar i ett sådant beslut som inte bedöms som ingripande för den enskilde eller som bedöms vara till fördel för honom eller henne.

De ändringar som den verkställande myndigheten föreslås få göra utan att en ny prövning måste ske, om det inte är dags för en sådan än, är att ändra plats och tid där anmälningsskyldigheten ska fullgöras. Sådana ändringar kan behöva ske exempelvis om utlänningen flyttar eller tilldelas ett annat boende av Migrationsverket. Ett behov av att ändra plats och tid där anmälningsskyldigheten ska fullgöras kan uppstå också om den verkställande myndigheten flyttar sin verksamhet eller ändrar sina öppettider. Det bedöms inte nödvändigt att för denna typ av ändringar kräva av den verkställande myndigheten gör en ny prövning av beslutet, om det inte är dags för en sådan än.

Andra ändringar som den verkställande myndigheten bör kunna göra i ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning utan att en ny prövning av beslutet behöver ske, om det inte är dags för en sådan än, är att vid behov ändra anmälningsskyldigheten på så sätt att antalet anmälningstillfällen glesas ut och således blir färre. En sådan ändring kan vara motiverad till exempel om en utlänning skött en anmälningsskyldighet under en längre tid och det gällande antalet anmälningstillfällen inte längre bedöms nödvändigt för att uppnå syftet med åtgärden.

I vissa fall kommer det även att finnas skäl för den verkställande myndigheten att för tiden framöver utöka det tillåtna vistelseområdet till att omfatta fler än det eller de län som angetts i det senaste

beslutet om områdesbegränsning. Allmänt kan sägas att ju längre tid som en utlänning har omfattats av ett förbud att lämna ett visst eller vissa län desto starkare skäl kan finnas för att utöka utlänningens vistelseområde till fler län. Men det får förutsätta att utlänningen har rättat sig efter gällande områdesbegränsning och skött anmälningsskyldigheten och att det inte heller finns några andra skäl som talar emot att områdesbegränsningen ändras. Även en ändring som innebär att det tillåtna vistelseområdet utökas på angivet sätt bör kunna ske utan att det behöver ske en ny prövning av beslutet, om det inte är dags för en sådan än. Om det inte längre bedöms finnas skäl för en områdesbegränsning ska ett sådant beslut i stället omedelbart upphävas.²²⁶

Sammanfattningsvis föreslås alltså att det bör införas bestämmelser om att den verkställande myndigheten, om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl för det, *ex officio* ska få besluta att anmälningsskyldigheten ska fullgöras på annan plats och tid, att antalet anmälningstillfällen ska minskas eller att det område som utlänningen tillåts att vistas inom ska utökas till fler län.

En anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning får med stöd av de föreslagna bestämmelserna inte ändras på något annat sätt. Ändringar som är till nackdel för den enskilde får inte vidtas med stöd av dessa bestämmelser. Om den verkställande myndigheten anser att omfattningen av anmälningsskyldigheten bör ändras på så sätt att antalet anmälningstillfällen utökas måste det göras en ny prövning av det beslut som är bärare av tvångsåtgärden.²²⁷ Detsamma gäller om den verkställande myndigheten anser att omfattningen av en områdesbegränsning bör ändras på så sätt att det tillåtna vistelseområdet ska begränsas till färre län eller till endast ett län, när det tillåtna vistelseområdet enligt det gällande beslutet omfattar två eller flera län.

Med beaktande av att ett beslut om ändring enligt de föreslagna bestämmelserna som utgångspunkt enbart är att se som gynnande eller lindrigare för utlänningen, till exempel om beslutet innebär färre anmälningstillfällen eller ett större vistelseområde, bör ett beslut om sådana ändringar inte få överklagas. Utifrån att ett beslut enligt dessa bestämmelser inte ska få överklagas bör den verkställande myndigheten, i samband med en prövning enligt bestämmelserna,

²²⁶ Se avsnitt 6.12.1.

²²⁷ Se avsnitt 6.11.

noga överväga om den ändring eller de ändringar för en utlänning som man vill fatta beslut om också av utlänningen uppfattas på samma sätt, det vill säga inte är till nackdel för den enskilde. Om den verkställande myndigheten bedömer att det inte står klart att så är fallet bör myndigheten, om möjligt, genom kontakter med berörd utlänning få fram hans eller hennes uppfattning om den tänkta ändringen eller de tänkta ändringarna. Det gäller framför allt i fråga om att ändra tid och plats för anmälningstillfällena. Med det underlaget kan myndigheten bedöma om beslut om den tilltänkta ändringen eller de tilltänkta ändringarna kan, och i så fall bör, fattas med stöd av dessa bestämmelser eller om ändringen eller ändringarna i stället bör ske inom ramen för en ny prövning av det beslut som är bärare av tvångsätgården.²²⁸

Ett beslut om ändring enligt de föreslagna bestämmelserna inverkar inte på tiden för att pröva det beslut som är bärare av tvångsätgården på nytt, det vill säga senast inom ett år från det att det beslutet fattades. Den tidsfristen gäller således även fortsatt och räknas från dagen för det senaste beslut som är bärare av tvångsätgården.

6.14 Ansökan och beslut om undantag eller tillfälliga lättnader

Förslag: En utlänning ska hos den verkställande myndigheten få ansöka om undantag från eller tillfälliga lättnader i ett beslut om anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning. En sådan ansökan ska vara skriftlig.

Den verkställande myndigheten ska få besluta om undantag från eller tillfälliga lättnader i ett beslut om anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning, om det finns särskilda skäl.

6.14.1 Europakonventionen och återvändandedirektivet

Återvändandedirektivet ställer inte upp något krav på medlemsstaterna att införa bestämmelser som ger möjlighet att bevilja undantag från eller tillfälliga lättnader i ett beslut om anmälningsskyldighet eller ett beslut som innehåller en skyldighet att stanna på en viss

²²⁸ Se avsnitt 6.11.

plats.²²⁹ Direktivet innehåller samtidigt bestämmelser om vissa garantier i avvaktan på återvändande för utlänningar som fått verkställigheten av ett avlägsnandebeslut uppskjuten, bland annat ska en medlemsstat, så långt möjligt, tillhandahålla akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar till en sådan utlänning.²³⁰ Det får anses innebära ett yttersta krav på att en anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning inte får hindra en utlänning som ska tillhandahållas detta från att kunna tillgodogöra sig innehållet i dessa garantier.

Rätten till skydd för privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen får anses innebära att en anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning inte bör hindra en utlänning från att till exempel besöka en nära anhörig eller släkting som är svårt sjuk eller att delta i vissa familjesammankomster, exempelvis en nära anhörigs begravning.²³¹ En sådan skyldighet eller begränsning bör inte heller hindra utlänningen från att exempelvis själv kunna läggas in på sjukhus för att genomgå en operation eller annan sjukhusvård som kräver inläggande vård och som bedöms som omedelbar vård eller vård som inte kan anstå.

6.14.2 Ansökan om undantag eller tillfälliga lättnader

Mot bakgrund av regleringen i Europakonventionen och återvändandedirektivet bör en utlänning ges möjlighet att ansöka om undantag från eller tillfälliga lättnader i ett beslut om anmälningsskyldighet och, i förekommande fall, områdesbegränsning. En sådan ansökan ska vara skriftlig och innehålla skälen för ansökan. Kravet på skriftlighet innebär att ansökan kan skickas med post, via e-post eller, i en mer akut situation, via sms.

En utlänning som ansöker om undantag från eller tillfälliga lättnader i ett beslut om anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning kommer i normalfallet att behöva ge in någon form av skriftlig dokumentation som styrker behovet av undantag från eller tillfälliga lättnader i den anmälningsskyldighet med eller utan områdesbe-

²²⁹ Jämför artiklarna 9.3 och 7.3 i återvändandedirektivet.

²³⁰ Artikel 14.1 b).

²³¹ Jämför artikel 14.1 a) i återvändandedirektivet enligt vilken familjemedlemmar som befinner sig på territoriet så långt möjligt ska hållas samlade under tiden som ett beslut om uppskjutande av verkställigheten gäller.

gränsning som beslutats. Den verkställande myndigheten kommer att få begära in det underlag från utlänningen som myndigheten anser behövs för att kunna bedöma en sådan ansökan.

6.14.3 Särskilda skäl bör krävas för att bevilja undantag eller tillfälliga lättnader

Som utgångspunkt bör en utlänning som omfattas av en anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning anpassa sitt liv efter detta beslut och i största möjliga utsträckning till exempel boka in besök hos hälso- och sjukvården samt besöka släktingar på tider som inte kolliderar med de anmälningstillfällen som utlänningen ålagts och på platser som ligger inom ramen för en eventuell områdesbegränsning. Trots det kan det i vissa särskilda situationer finnas behov för en utlänning av att beviljas undantag från eller tillfälliga lättnader i villkoren i ett sådant beslut, exempelvis för att kunna genomgå en operation, besöka en familjemedlem eller annan nära anhörig som är allvarligt sjuk eller närvara på en nära anhörigs begravning.

Det föreslås därför att det införs en reglering om att den verkställande myndigheten får besluta om undantag från eller tillfälliga lättnader i ett beslut om anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning, om det finns särskilda skäl. Att begreppet *särskilda skäl* används innebär att det ska vara fråga om en restriktiv tillämpning. Det gäller såväl i förhållande till om undantag från eller tillfälliga lättnader i ett sådant beslut över huvud taget ska beviljas som i fråga om innehållet i ett sådant beslut.

Ett beslut om undantag eller tillfälliga lättnader ska alltid begränsas till ett visst anmälningstillfälle eller ett par enstaka anmälningstillfällen. När det gäller en områdesbegränsning ska ett sådant beslut begränsas till en dag eller ett begränsat antal dagar som utlänningen tillåts att vistas utanför det ordinarie vistelseområdet. Ett beslut om undantag eller tillfälliga lättnader bör aldrig gå utöver utlänningens behov av undantag eller lättnad.

Den verkställande myndigheten bör, när myndigheten tar ställning till om undantag eller tillfälliga lättnader ska beviljas, göra en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i varje enskilt fall. Om en utlänning tidigare, vid ett eller flera tillfällen, har åsidosatt sin anmälningsskyldighet eller överträtt en områdesbegränsning och utlänningen ansöker om undantag eller tillfälliga lättnader bör ut-

gångspunkten normalt sett vara att det inte finns särskilda skäl för att bevilja ansökan. I vissa fall kan det dock, även om utlänningen tidigare misskött sin anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning, finnas skäl att bevilja honom eller henne undantag eller tillfälliga lättnader. Så kan till exempel vara fallet om utlänningen har fått en tid inbokad till sjukvården som krockar med ett anmälningstillfälle men som är svår att ändra och som avser vård som inte kan anstå. Detta kan motiveras av garantin i artikel 14 i återvändandedirektivet om att akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar så långt möjligt ska tillhandahållas en utlänning under tid när verkställigheten av ett avlägsnande skjutits upp.

Om fråga är om en utlänning som bedöms utgöra ett säkerhetshot och det, utöver en risk för avvikande, finns anledning att anta att utlänningens syfte med att ansöka om undantag från eller tillfälliga lättnader i beslutet om anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning är att kringgå redan beslutade tvångsmedel och bedriva säkerhetshotande eller annan illegal verksamhet, bör en ansökan om undantag eller tillfälliga lättnader avslås.

6.14.4 Innehållet i och innebörden av ett beslut om undantag eller tillfälliga lättnader

Det är angeläget att det i ett beslut om undantag eller tillfälliga lättnader tydligt anges vad undantaget eller de tillfälliga lättnaderna består i. Av beslutet ska framgå under vilken tid som undantaget eller de tillfälliga lättnaderna gäller. Beslutet ska innehålla exempelvis en uttrycklig uppgift om datumet för det anmälningstillfälle eller datumet för de anmälningstillfällen som utlänningen tillåts att avstå från. I ett sådant beslut ska också anges att det beslut som är bärare av tvångsåtgärden fortsätter att gälla efter det att det datum eller de datum som anges i beslutet om undantag eller tillfälliga lättnader har passerat.

Ett beslut om undantag från eller tillfälliga lättnader i en områdesbegränsning ska innehålla uppgift om vilket datum eller vilka datum som utlänningen tillåts att vistas utanför det ordinarie vistelseområdet och vilket det ordinarie vistelseområdet är. Av beslutet ska samtidigt framgå inom vilket område som utlänningen tillåts vistas under den tid som undantaget eller den tillfälliga lättnaden gäller. I beslutet ska vidare anges att det beslut som är bärare av tvångsåtgär-

den fortsätter att gälla efter att det datum eller de datum som anges i beslutet om undantag eller tillfälliga lättnader har passerat.

Efter att det anmälningstillfälle eller de anmälningstillfällen som utlänningen tillåtits avstå från enligt ett beslut om undantag eller tillfälliga lättnader passerat återgår således skyldigheten till det som gäller enligt det beslut som är bärare av tvångsåtgärden. Detsamma gäller om utlänningen i ett beslut om undantag eller tillfälliga lättnader tillåtits att lämna det ordinarie vistelseområdet under en dag eller ett begränsat antal dagar.

När det gäller undantag från eller tillfälliga lättnader i ett ordinarie beslut som innehåller både en anmälningsskyldighet och en områdesbegränsning och undantaget eller de tillfälliga lättnaderna ska avse endast exempelvis anmälningsskyldigheten ställs höga krav på att beslutet om undantag eller tillfälliga lättnader utformas tydligt. Av beslutet ska uttryckligen framgå att utlänningen tillåts att vara frånvarande från ett visst specifikt anmälningstillfälle eller vissa specifikt angivna anmälningstillfällen men att områdesbegränsningen i det ordinarie beslutet gäller även under denna tid.

Ett beslut om undantag från eller tillfälliga lättnader i ett beslut om anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning påverkar eller ändrar inte tiden för att pröva det beslut som är bärare av tvångsåtgärden och som ska prövas på nytt senast inom ett år från det att beslutet fattades. Den tidsfristen gäller således även fortsatt enligt det beslut som är bärare av tvångsåtgärden.²³²

²³² Se avsnitt 6.11.

6.15 Rättssäkerhetsgarantier

6.15.1 Överklagande av beslut

Förslag: Den verkställande myndighetens beslut att ålägga en utlänning anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska få överklagas. Det gäller även ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning som den verkställande myndigheten meddelar i samband med en ny prövning av ett sådant beslut. Vidare ska ett beslut att helt eller delvis avslå en ansökan om undantag från eller tillfälliga lättnader i ett beslut om anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning få överklagas.

Den utlänning som beslutet gäller ska få överklaga beslutet till en migrationsdomstol. Migrationsdomstolens avgörande ska få överklagas till Migrationsöverdomstolen med krav på prövningstillstånd. Migrationsöverdomstolens beslut får inte överklagas.

Besluten ska få överklagas särskilt och utan begränsning till viss tid.

Den verkställande myndighetens beslut att ålägga en utlänning anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska få överklagas av utlänningen. Det gäller även ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning som meddelas i samband med en ny prövning av ett sådant beslut. Vidare föreslås att ett beslut av den verkställande myndigheten om att helt eller delvis avslå en ansökan om undantag från eller tillfälliga lättnader i ett beslut om anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning ska få överklagas av utlänningen.

Överklagandeprocessen föreslås vara densamma som för närvarande gäller för överklagande av Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Migrationsverkets beslut om förvar och uppsikt enligt 14 kap. 9 § UtL. Det innebär att dessa beslut i fråga om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning ska få överklagas till en migrationsdomstol. Migrationsdomstolens avgörande ska få överklagas till Migrationsöverdomstolen med krav på prövningstillstånd.²³³ Migrationsöverdomstolens beslut får inte överklagas.²³⁴ Besluten ska få överklagas särskilt och utan begränsning till viss tid på samma sätt

²³³ Jämför 16 kap. 9 § första stycket och 16 kap. 11 § första stycket UtL.

²³⁴ Jämför 16 kap. 9 § tredje stycket UtL.

som gäller för besluten om förvar och uppsikt enligt 14 kap. 9 § andra stycket UtlL.

Det anförda innebär motsatsvis att den verkställande myndighetens beslut att upphäva ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning inte ska få överklagas. Ett beslut av den verkställande myndigheten om ändringar i ett beslut som är bärare av tvångsåtgärden och där ändringsbeslutet innebär att anmälningsskyldigheten ska fullgöras på annan plats och tid, att antalet anmälningstillfällen minskas eller att det område som utlännings tillåts att vistas inom utökas till fler län ska inte heller få överklagas.²³⁵

6.15.2 Skriftliga och motiverade beslut

Förslag: Ett beslut i fråga om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet. Det gäller samtliga beslut i fråga om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning och således även beslut om undantag från eller tillfälliga lättnader i ett beslut om anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning.

Ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning innebär att utlänningsfrihet begränsas. Redan att det är fråga om tvångsmedel innebär att ett sådant beslut ska vara skriftligt och motiverat. Till det kommer att det i avsnitt 6.21 föreslås att den som bryter mot anmälningsskyldighet eller en områdesbegränsning ska kunna dömas för brott. Det är ytterligare motiv till att samtliga dessa beslut ska vara skriftliga och motiverade. Det innebär att också de beslut om undantag från eller tillfälliga lättnader i ett beslut om anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning som den verkställande myndigheten fattar efter ansökan från den enskilde måste uppfylla dessa krav.

Det föreslås att det i 13 kap. 10 § UtlL, som reglerar vilka förvaltningsmyndighetsbeslut enligt utlänningslagen som ska vara skriftliga och innehålla de skäl som ligger till grund för besluten, förs in att beslut som avser anmälningsskyldighet med eller utan områdesbe-

²³⁵ Se avsnitt 6.13.

gränsning ska vara skriftliga och innehålla de skäl som ligger till grund för besluten.

6.15.3 Delgivning av beslut

Förslag: Samtliga beslut i fråga om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning, förutom beslut om upphävande av dessa tvångsmedel, ska delges utlänningen. Delgivningslagen ska tillämpas, dock får delgivning enligt 34–38 §§ eller 47–51 §§ delgivningslagen inte användas.

För att det inte ska uppstå missförstånd om vad en anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning innebär och hur den ska fullgöras bör det av rättssäkerhetsskäl införas en reglering om krav på delgivning av beslut i fråga om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning.²³⁶ Det kravet bör gälla alla beslut i fråga om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning, förutom beslut om upphävande av en anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning och beslut om att upphäva enbart ett beslut om områdesbegränsning. Delgivningskravet ska således gälla även beslut om undantag från eller tillfälliga lättnader i ett beslut om anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning.

Delgivningskravet innebär att utlänningen ska få ett skriftligt beslut eller en skriftlig bekräftelse på innehållet i det skriftliga beslutet. Delgivningskravet är av särskild betydelse, eftersom det föreslås att en utlänning som bryter mot anmälningsskyldighet eller en områdesbegränsning ska kunna åtalas och dömas för brott (se avsnitt 6.21). Ett straffansvar ställer höga krav på att utlänningen får korrekt information om innebörden av en anmälningsskyldighet och en eventuell områdesbegränsning.

Vid delgivning ska delgivningslagen tillämpas. Delgivning enligt 34–38 §§ eller 47–51 §§ delgivningslagen får dock inte användas. Det innebär att surrogatdelgivning, spikning i samband med stämmingsmannadelgivning, kungörelsedelgivning och tillgänglighetsdelgivning inte får användas. Eftersom delgivning enligt övriga bestämmel-

²³⁶ Ett sådant delgivningskrav finns redan såvitt avser de beslut om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning som meddelas enligt lagen om särskild kontroll av vissa utläningar, se 5 kap. 13 § tredje stycket LSU.

ser i delgivningslagen får användas, innebär det att även delgivning enligt 40 § delgivningslagen får ske. Enligt den paragrafen får stämningmannadelgivning, förutom av stämningssman, utföras bland annat av den som är anställd vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, åklagarmyndighet, allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol, Kronofogdemyndigheten eller Skatteverket. Dessutom får stämningmannadelgivning utföras bland annat av personal vid kriminalvårdsanstalt eller häkte där delgivningsmottagaren är intagen.

6.15.4 Muntlig förhandling vid ny prövning i vissa fall

Förslag: Varje ny prövning av ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska föregås av en muntlig förhandling, om det inte är uppenbart obehövt.

Den muntliga förhandlingen ska genomföras av den myndighet som beslutar om åtgärden, det vill säga den verkställande myndigheten.

För den muntliga förhandlingen ska 13 kap. 4–8 §§ UtL gälla i tillämpliga delar.

Muntlig förhandling hos den verkställande myndigheten

Av utlänningslagen följer att varje ny prövning av ett beslut om uppsikt ska föregås av en muntlig förhandling, om det inte med hänsyn till utredningens art eller andra omständigheter framstår som uppenbart att en muntlig förhandling saknar betydelse (10 kap. 11 § första stycket UtL). I förarbetena till den regleringen anges bland annat att om ett uppsiktsbeslut inte kan anses medföra några allvarigare restriktioner torde en muntlig förhandling inte behöva hållas.²³⁷

Det föreslås att en muntlig förhandling ska hållas i vissa fall vid en ny prövning av ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning. En muntlig förhandling ska i dessa fall hållas om det inte anses uppenbart obehövt. Användningen av begreppet *uppenbart obehövt* innebär att en muntlig förhandling inte behöver hållas exempelvis om ett beslut om anmälningsskyldighet endast

²³⁷ Prop. 1988/89:86 s. 180.

innehåller mycket begränsade skyldigheter för den utlänning som berörs.

Om en muntlig förhandling ska hållas i samband med en ny prövning av ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska den genomföras av den myndighet som ska besluta om åtgärden, det vill säga den verkställande myndigheten.

Att regleringen om muntlig förhandling föreslås vara tillämplig endast vid ny prövning av ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning innebär att den inte gäller första gången som den verkställande myndigheten beslutar om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning. Regleringen kommer inte heller att vara tillämplig i samband med att den verkställande myndigheten beslutar om ändring i ett sådant beslut mellan två nya prövningar eller när den verkställande myndigheten ska pröva en ansökan från den enskilde om undantag från eller tillfälliga lättnader i ett beslut om anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning. En annan sak är att den verkställande myndigheten i ett sådant fall kan bedöma att det är till fördel för utredningen med en muntlig förhandling och av det skälet bestämmer att en sådan ska hållas. Det ligger i myndighetens ansvar för utredningen och det beslut som myndigheten ska fatta. Det får också ses mot bakgrund av det straffansvar som föreslås gälla för den som bryter mot den anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning som beslutats (se avsnitt 6.21).

För den muntliga förhandlingen föreslås bestämmelserna i 13 kap. 4–8 §§ UtlL gälla i tillämpliga delar. Av 13 kap. 4 § UtlL framgår att vid muntlig förhandling ska utlänningen höras. Den myndighet som beslutar om åtgärden får bestämma att även andra personer än utlänningen ska höras vid förhandlingen. Bestämmelserna i 13 kap. 5–7 §§ UtlL handlar om kallelse till muntlig förhandling, hämtning genom Polismyndighetens försorg i vissa fall, rätt till ersättning av allmänna medel i vissa fall vid inställelse till muntlig förhandling och om förskott. Regleringen i 13 kap. 8 § UtlL ger regeringen rätt att meddela närmare föreskrifter om ersättning och förskott.

Ett beslut att inte hålla muntlig förhandling i ett ärende om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning bör, på samma sätt som gäller för ett sådant beslut i ett ärende om uppsikt, inte få överklagas.²³⁸

²³⁸ Jämför prop. 1988/89:86 s. 180.

Muntlig förhandling i migrationsdomstol

Vid handläggningen av ett mål om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning i migrationsdomstol ska reglerna om muntlig förhandling i 16 kap. 5 § UtL tillämpas.

6.15.5 Rätt till offentligt biträde i vissa fall

Förslag: I mål och ärenden om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska ett offentligt biträde förordnas, om det finns behov av det. En reglering om det ska tas in i 18 kap. 1 § UtL.

Frågan om det finns förutsättningar att ålägga en utlänning anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning kommer i regel att aktualiseras först efter att det finns ett lagakraftvunnet beslut om avvísning eller utvisning och ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder.²³⁹ Det innebär att i mål och ärenden om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning kommer ett offentligt biträde inte att kunna förordnas med stöd av 18 kap. 1 § första stycket 1 eller 2 UtL. Ett offentligt biträde bedöms inte heller i alla dessa fall kunna förordnas med stöd av 18 kap. 1 § första stycket 3 UtL. Det beror på att ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning kommer att kunna fattas inte bara av Migrationsverket utan även av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, i de fall någon av dessa myndigheter är verkställande myndighet för ett avlägsnandebeslut.

Det bedöms i vissa mål och ärenden om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning kunna finnas behov av att förordna offentligt biträde, eftersom fråga är om användning av tvångsmedel. Det föreslås därför att det i 18 kap. 1 § UtL förs in en ny reglering enligt vilken offentligt biträde ska förordnas för den som åtgärden avser i mål och ärenden om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning, om det finns behov av det.

²³⁹ Se avsnitt 6.16.

6.16 När börjar ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning att gälla?

Förslag: Ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska i regel börja gälla omedelbart efter att beslutet delgetts utlänningen. Det gäller under förutsättning att beslutet om avvisning eller utvisning fått laga kraft och att det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder.

6.16.1 Beslutet börjar i regel att gälla omedelbart efter att det delgetts utlänningen

Återvändandedirektivet innehåller gemensamma normer och förfaranden för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i en medlemsstat. I skäl 9 i direktivet anges att en tredjelandsmedborgare som har ansökt om asyl i en medlemsstat inte bör anses vistas olagligt på den medlemsstatens territorium förrän ett beslut om avslag på asylansökan eller ett beslut om upphävande av personens rätt till vistelse som asylsökande har trätt i kraft. Det får i svensk rätt i regel anses motsvara tidigast tidpunkten för laga kraft av avlägsnandebeslutet. Dessförinnan är personen fortfarande att anse som asylsökande.

I artikel 9.3 i återvändandedirektivet anges att om verkställigheten av ett avlägsnande skjutits upp får den berörda tredjelandsmedborgaren åläggas de skyldigheter som anges i artikel 7.3 i direktivet, bland annat att regelbundet anmäla sig hos myndigheterna eller en skyldighet att stanna på viss plats. Förpliktelserna syftar till att förhindra att den berörda personen avviker. Förpliktelserna får åläggas också under tidsfrist för frivillig avresa. I artikel 7.4 i direktivet anges att om det finns risk för avvikande eller om den berörda personen utgör en risk för allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet får medlemsstaterna avstå från att bevilja någon tidsfrist för frivillig avresa.

Mot angiven bakgrund krävs alltså, för att ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska få börja gälla, att det finns ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut och, för de utlänningar som inte meddelats en tidsfrist för frivillig avresa, ett gällande beslut om att skjuta upp verkställigheten av avlägsnandet.

Det föreslås att ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning i regel ska börja gälla omedelbart efter att beslutet delgetts utlänningen. Det förutsätter dock att avvisnings- eller utvisningsbeslutet fått laga kraft och att det också finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder.

6.16.2 Frågan om interimistiska beslut

Behovet av en interimistisk reglering

När det gäller de utlänningar som föreslås kunna meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder finns det, förutom för de brottsutvisade, skäl som talar för att det för de verkställande myndigheterna hade varit önskvärt att i vissa fall kunna fatta så kallade interimistiska beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning. Ett sådant beslut skulle gälla omedelbart efter delgivning och således i vissa fall även innan avlägsnandebeslutet fått laga kraft och beslutet om inhibition av verkställigheten börjat gälla.

När det gäller de brottsutvisade kommer det att för dem redan finnas lagakraftvunna beslut om utvisning från allmän domstol när beslut om inhibition av verkställigheten på grund av tillfälliga verkställighetshinder meddelas. Det innebär att det finns en verkställande myndighet som kan meddela ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning så snart ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder har fattats. Det gäller även inför en eventuell frigivning, se avsnitt 5.21.1. I de fall den verkställande myndigheten fattar ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning inför en frigivning för en utlänning som är brottsutvisad och som har meddelats ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder kommer det först nämnda beslutets verkställighet att få villkoras av att utlänningen inte längre är frihetsberövad.²⁴⁰ För de brottsutvisade får det således anses saknas behov av att införa en interimistisk reglering.

²⁴⁰ Jämför MIG 2014:2 och Migrationsöverdomstolens dom i mål UM 840-21 den 1 februari 2021.

Det omarbetade mottagandedirektivet 2013/33/EU

För asylsökande gäller för närvarande det omarbetade mottagandedirektivet 2013/33/EU innan ett avlägsnandebeslut fått laga kraft.²⁴¹ I detta avsnitt redogörs för relevanta bestämmelser i det direktivet. Den nya migrations- och asylopakten, som antogs i maj 2024, omfattar bland annat ett nytt omarbetat mottagandedirektiv, 2024/1346/EU. I nästa avsnitt redogörs för relevanta bestämmelser i det direktivet, som ska införlivas i svensk rätt senast i juni 2026.

I artikel 7.1 i direktiv 2013/33/EU anges att medlemsstaterna får anvisa ett område inom vilket asylsökande får vistas. Det anvisade området får inte påverka den omistliga privatlivssfären och ska ge tillräckligt utrymme för att garantera tillträde till alla förmåner enligt direktivet. Möjligheten att föreskriva detta för asylsökande har hittills inte utnyttjats i svensk rätt.²⁴²

I artikel 8.4 i direktiv 2013/33/EU anges att medlemsstaterna ska säkerställa att bestämmelser om alternativ till förvar, till exempel regelbunden rapportering till myndigheterna, att ställa finansiell säkerhet eller en skyldighet att stanna på en angiven ort, fastställs i nationell rätt. I artikel 8.1 i samma direktiv anges att medlemsstaterna inte får hålla en person i förvar av enbart det skälet att han eller hon är asylsökande.

En asylsökande får enligt artikel 8.3 i direktivet tas i förvar endast i dessa fall: a) i syfte att bestämma eller bekräfta sökandens identitet eller nationalitet, b) i syfte att fastställa de faktorer som ansökan om internationellt skydd grundas på, som inte skulle kunna klagöras utan att ta den sökande i förvar, särskilt om det finns en risk för att sökanden avviker, c) som ett led i ett förfarande i syfte att avgöra om den sökande har rätt att resa in på territoriet, d) om han eller hon hålls i förvar på grund av ett förfarande för återvändande enligt återvändandedirektivet, för att förbereda återvändandet eller för att genomföra avlägsnandet och den berörda medlemsstaten på grundval av objektiva kriterier, inbegripet att han eller hon redan haft möjlighet att få tillgång till asylförfarandet, kan styrka att det finns rimliga skäl att anta att han eller hon ansöker om internationellt skydd enbart för att försena eller hindra verkställigheten av beslutet om åter-

²⁴¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning).

²⁴² Se dir. 2023:93, Tilläggsdirektiv till *Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande* (Ju 2021:12).

sändande, e) om det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning, f) i enlighet med artikel 28 i Dublinförordningen.²⁴³

Eftersom direktiv 2013/33/EU endast gäller utlännningar som har ansökt om asyl under tiden de är asylsökande, omfattas som utgångspunkt utlännningar i ordnings- och säkerhetsstörningsärenden inte av bestämmelserna i detta direktiv. Detsamma torde som utgångspunkt gälla utlännningar i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen.²⁴⁴

För asylsökande i uteslutandeärenden och vägransärenden möjliggör direktiv 2013/33/EU en reglering i nationell rätt om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning, som alternativ till förvar, innan det finns ett avlägsnandebeslut som fått laga kraft. En sådan reglering måste dock kopplas till en eller flera av de förvarsgrunder som anges i direktivet. I samband med att ett beslut om avvisning eller utvisning och ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder fattas torde primärt den grund för förvar i artikel 8.3 i direktivet som anger att förvar är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning kunna vara aktuell. Och det skulle inte gälla i alla uteslutandeärenden och vägransärenden. Till saken hör också att uteslutandeärenden och vägransärenden inte sällan även är säkerhetsärenden enligt utlänningslagen. Direktiv 2013/33/EU bedöms sammantaget ge begränsade möjligheter att besluta om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning i ärendetyperna uteslutandeärenden och vägransärenden i samband med att ett avlägsnandebeslut fattas.

Det nya omarbetade mottagandedirektivet 2024/1346/EU²⁴⁵

Det nya omarbetade mottagandedirektivet 2024/1346/EU, som ska införlivas i svensk rätt senast i juni 2026, ger medlemsstaterna möj-

²⁴³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat.

²⁴⁴ Jämför prop. 2021/22:131 s. 112 f. Regeringen har i propositionen till lagen om särskild kontroll av vissa utlännningar gjort bedömningen att lagen inte behöver anpassas till de närmare krav som ställs i EU:s sekundärrätt såsom EU-direktiv, eftersom lagen syftar till att skydda Sveriges säkerhet mot utlännningar som kan skada den.

²⁴⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2024/1346/EU av den 14 maj 2024 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning).

ligheter att begränsa asylsökandes rätt att vistas i landet till ett visst område, områdesbegränsning (artikel 8.1). Direktivet ger också medlemsstaterna möjligheter att införa mekanismer för att kontrollera att asylsökande bor på anvisat asylboende. Vidare ger direktivet medlemsstaterna möjlighet att fatta individuella beslut om att en asylsökande får bo endast på en bestämd plats av hänsyn till allmän ordning eller för att effektivt hindra sökanden från att avvika, när det finns risk för avvikande (artikel 9.1). Medlemsstaterna får också vid behov kräva att asylsökande anmäler sig till de behöriga myndigheterna vid en viss angiven tidpunkt eller med rimliga intervall, utan att det på ett oproportionerligt sätt påverkar sökandenas rättigheter enligt direktivet. Sådana anmälningsskyldigheter får införas för att säkerställa att de beslut som avses i artikel 9.1 i direktivet iakttas eller för att effektivt förhindra att sökande avviker (artikel 9.2).

Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande har i betänkandet SOU 2024:68 lämnat förslag till en mottagandelag. Lagen föreslås ersätta lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Den nya lagen föreslås gälla för bland annat utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flyktingar enligt 4 kap. 1 § UtlL eller alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § UtlL. Dessa utlänningar föreslås som huvudregel omfattas av lagen fram till dess att de har uppehållstillstånd eller uppehållsrätt och är folkbokförda i landet eller lämnar landet utan uppehållstillstånd.

Den föreslagna mottagandelagen innehåller en reglering om att en asylsökande ska vistas inom det län där asylboendet som han eller hon har tilldelats plats på ligger. Migrationsverket ska även få besluta att en asylsökande, som har fyllt 16 år, ska anmäla sig till myndigheten vid en viss angiven tidpunkt eller med skäliga tidsmellanrum, bland annat om det behövs för att förhindra att han eller hon avviker. Konsekvensen av att en asylsökande inte följer skyldigheten att vistas inom det län där asylboendet som han eller hon har tilldelats plats på ligger eller inte följer en ålagd anmälningsskyldighet föreslås vara nedsättning av dagersättningen.

Utredningen Moderna och ändamålsenliga regler för förvar

Regeringen har den 10 augusti 2023 tillsatt en utredning, *Moderna och ändamålsenliga regler för förvar*, som ska göra en översyn av re-

gelverket om förvar och uppsikt av utlänningar i syfte att åstadkomma en modern och ändamålsenlig reglering. Utredningen ska överväga bland annat om det finns åtgärder som kan vidtas för att uppsikt ska kunna utgöra ett mer ändamålsenligt och effektivt alternativ till förvar. Uppdraget ska i dessa delar redovisas senast den 17 februari 2025.²⁴⁶

Sammantagen bedömning

De förslag som lämnas i denna promemoria är, så långt möjligt, enhetliga för samtliga utlänningar som ordningen med inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder ska omfatta. Som framgått tidigare får det för de brottsutvisade inte anses finnas något behov av att införa en interimistisk reglering. När det gäller övriga personkategorier av utlänningar som föreslås omfattas av ordningen med inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder är den sammantagna bedömningen att det inte är möjligt att för dessa införa enhetliga bestämmelser om interimistiska beslut om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning. Mot den bakgrunden och med beaktande även av den komplexitet som skulle vara förknippad med en sådan reglering lämnas här inte något förslag om en interimistisk reglering. I denna bedömning har vägts in även de förslag till bestämmelser om områdesbegränsning och anmälningsskyldighet för asylsökande som *Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande* har lämnat. Vidare har i bedömningen vägts in det uppdrag som utredningen *Moderna och ändamålsenliga regler för förvar* har.

Samtidigt kan påpekas att om det finns förutsättningar för förvar enligt 10 kap. UtlL redan när det fattas ett avlägsnandebeslut, som även innehåller ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder, kan det beslutas om uppsikt i avvaktan på att avlägsnandebeslutet ska få laga kraft och beslutet om inhibition av verkställigheten börja gälla. Att det fattas ett uppsiktsbeslut i en sådan situation, innan avlägsnandebeslutet fått laga kraft, hindrar inte att det kan beslutas om förvar eller uppsikt senare i verkställighetsärendet, om förutsättningarna för ett sådant beslut är uppfyllda, se avsnitt 6.18.

²⁴⁶ Dir. 2023:119.

6.17 Bör en yttersta tidsgräns för användningen av tvångsmedlen införas?

Förslag: Det ska inte införas någon yttersta tidsgräns för under hur lång tid anmälningsskyldighet och områdesbegränsning kan användas. Det ska i stället lämnas över till rättstillämpningen att i varje enskilt mål och ärende avgöra om en anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning är förenlig med artiklarna 5 och 8 i Europakonventionen, och proportionerlig.

6.17.1 Frågan om en yttersta tidsgräns i förhållande till andra regleringar

I utlänningslagen finns inte någon uttrycklig tidsgräns för under hur lång tid som en utlänning totalt sett får stå under uppsikt. Genom att ett beslut om uppsikt får meddelas endast i de fall där förutsättningarna för förvar enligt utlänningslagen är uppfyllda finns emellertid härigenom i viss mån en indirekt begränsning i tiden.²⁴⁷

Enligt lagen om särskild kontroll av vissa utläningar, som rör de kvalificerade säkerhetsärendena, gäller ett beslut om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning i regel som längst i tre år från dagen för beslutet om utvisning eller avvísning (5 kap. 12 § LSU). Härefter finns det begränsade möjligheter att förlänga beslutet. En sådan förlängning kan komma till stånd endast om det finns risk att utläningen begår eller på annat sätt medverkar till brott enligt terroristbrottslagen eller annat brott mot Sveriges säkerhet (5 kap. 16 § första och andra styckena och 17 § första stycket LSU).

Det finns inte några internationella föreskrifter som anger en exakt tidsgräns för under hur lång tid som tvångsmedel som används som ett led i att avlägsna en utlänning från landet får fortgå. Det innebär emellertid inte att den som ska avlägsnas från landet får vara föremål för tvångsmedel under obegränsad tid. I stället blir det fråga

²⁴⁷ Se 10 kap. 6 § UtlL. En utlänning får vidare hållas i förvar endast om det bedöms finnas realistiska möjligheter för en verkställighet. Det får således inte vara utsiktslöst att avlägsnandebeslutet ska kunna verkställas inom överskådlig tid. Se till exempel MIG 2022:8 och MIG 2014:15. Se även artikel 15.1 i återvändandedirektivet i vilken anges att förvar ska vara under så kort tid som möjligt och får fortgå endast under tid som förfarandena inför avlägsnandet pågår och genomförs med rimliga ansträngningar.

om en bedömning från fall till fall utifrån bestämmelserna i Europakonventionen och en tillämpning av proportionalitetsprincipen.

Som framgått i det föregående har i äldre rättspraxis från Högsta domstolen förbud att lämna en storstadskommun, som kombinerats med anmälningsskyldighet tre gånger i veckan, under cirka tre respektive fem år inte ansetts utgöra ett frihetsberövande i förhållande till regeringsformen. Europadomstolen gjorde då samma bedömning i förhållande till artikel 5 i Europakonventionen.²⁴⁸ Europadomstolen har vidare i två mål bedömt att rätten till respekt för privat- och familjeliv i artikel 8 i Europakonventionen kränkts när två kvinnor, vars avlägsnande beslut inte kunde verkställas, tvingades leva åtskilda från sina respektive män i Schweiz under cirka fem år.

Nyss nämnda avgöranden talar för att en åtgärd i form av en anmälningsskyldighet med en områdesbegränsning kan användas under flera års tid på verkställighetsstadiet och ändå bedömas som förenlig med artiklarna 5 och 8 i Europakonventionen. Det gäller förutsett att åtgärden också bedöms som proportionerlig i det enskilda fallet.

6.17.2 Någon yttersta tidsgräns bör inte införas

De ärendetyper som omfattas av uppdraget är av skiftande karaktär. Utlänningarna i dessa ärenden är inte heller en homogen grupp. Samtidigt bedöms det för dessa utlänningar finnas ett särskilt kontrollbehov. Det gäller även på verkställighetsstadiet.

Som framgått i det föregående saknas det en tydlig rättspraxis i frågan om under hur lång tid som tvångsmedel i syfte att verkställa ett avlägsnande beslut avseende en utlänning får användas. Anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning föreslås vara ett tvångsmedel som ska kunna användas endast under den tid som det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder. Det finns således redan härigenom en begränsning i tid inom ramen för den föreslagna ordningen.

Sammantaget bedöms det, mot denna bakgrund, inte som lämpligt och inte heller nödvändigt att i författning ange någon yttersta tidsgräns för under hur lång tid som en utlänning ska kunna vara ålagd anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning en-

²⁴⁸ Se avsnitten 3.12.1 och 3.12.4.

ligt utlänningslagen. Det gäller särskilt med beaktande av det kontrollbehov som bedöms finnas i förhållande till de utläningar som kommer att meddelas beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning enligt den föreslagna ordningen.

Frågan om tidsgräns bör i stället lämnas över till rättstillämpningen för en bedömning i varje enskilt fall och då särskilt utifrån artiklarna 5 och 8 i Europakonventionen och proportionalitetsprincipen. Vid en sådan prövning ska en intresseavvägning alltid göras mellan nyttan av tvångsmedlen och det men som det innebär för utläningen genom att hans eller hennes frihet inskränks. Den övergripande utgångspunkten med fokus på nyttan av att använda tvångsmedlen är emellertid att ändamålsenliga åtgärder ska vidtas i syfte att få till stånd effektivitet när det gäller verkställighet av de avlägsnandebeslut som fattats för dessa utläningar.

I vissa fall kommer en utläning att ha varit föremål för anmälningsskyldighet och även områdesbegränsning under en längre tid. Ju längre tid sådana åtgärder gällt i förhållande till utläningen, desto mer angeläget blir det att intresseavvägningen och bedömningen sker med särskild inriktning på den enskildes rätt till sitt privat- och familjeliv och med de avvägningar som alltid ska göras utifrån proportionalitetsprincipen.

Om en utläning under lång tid har omfattats av ett beslut om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning är det naturligt att frågan om lättnader i åliggandena aktualiseras. Givetvis beror det på den bedömning som görs av hur individen förväntas hantera den tid som han eller hon uppehåller sig här i landet om lättnader ska beviljas. Lättnader i form av glesare anmälningstillfällen eller ett utökad vistelseområde får förutsätta att utläningen har rättat sig efter gällande områdesbegränsning och skött anmälningsskyldigheten och att det inte heller finns några andra skäl som talar emot att åliggandena ändras. Detsamma gäller om det övervägs att slopa en områdesbegränsning och att endast anmälningsskyldighet ska gälla. När det gäller berörda utläningar och det som motiverat att de ska avlägsnas ur landet får det emellertid anses tillhöra undantagen att det inte beslutas om i vart fall anmälningsskyldighet, även om den glesas ut.

Tilläggs bör att barnets bästa ska beaktas särskilt vid bedömningen i ärenden som rör barn.

6.18 Särskilt om förhållandet till bestämmelserna om förvar och uppsikt i 10 kap. UTIL

För de utläningar som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder kommer det, i vart fall som utgångspunkt, inte att finnas förutsättningar för att besluta om förvar eller uppsikt under tiden som ett sådant beslut gäller. Det motiveras av att det i dessa fall normalt sett inte kommer att finnas realistiska möjligheter till en verkställighet inom överskådlig tid. Förutsättningar för att besluta om förvar eller uppsikt för en utläning, även under tid med ett sådant gällande beslut om inhibition av verkställigheten, skulle dock kunna uppstå om det går att se att det öppnat upp sig möjligheter att inom överskådlig tid verkställa avlägsnandet. Det gäller förutsatt att övriga förutsättningar för ett sådant beslut om förvar eller uppsikt också är uppfyllda.

Om ett beslut om förvar eller uppsikt fattas under tid när det fortfarande finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten ska ett eventuellt beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning omedelbart upphävas. I en sådan situation bör även beslutet om inhibition av verkställigheten upphävas, se avsnitt 6.2.2. Om beslutet om inhibition av verkställigheten upphävs först, upphör ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning att gälla utan att något beslut om det behöver fattas, se avsnitt 6.12.2.

Möjligheten att under vissa förutsättningar kunna besluta om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning kommer på detta sätt att samverka med reglerna om förvar och uppsikt i utlänningslagen för de utläningar som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder. De föreslagna bestämmelserna om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning bedöms kunna fylla en viktig funktion på verkställighetsstadiet när det gäller kontrollen över vissa av de berörda utläningarna i syfte att hindra att de avviker eller på annat sätt hindrar verkställighetsarbetet.

6.19 Ett nytt kapitel i utlänningslagen föreslås

Förslag: Bestämmelserna om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning ska tas in i ett nytt kapitel i utlänningslagen mellan 9 kap. Kontroll- och tvångsåtgärder och 10 kap. Förvar och uppsikt avseende utlänningar. Kapitlet ska ges rubriken *Anmälningsskyldighet och områdesbegränsning för vissa utlänningar*.

6.19.1 Regleringen i 9–11 kap. UtL

I 9 kap. UtL finns bestämmelser om kontroll- och tvångsåtgärder för flertalet olika situationer. I kapitlet finns bland annat bestämmelser om kontroll av personer enligt kodexen om Schengengränserna. I kapitlet finns också bestämmelser om förutsättningar för att fotografera utlänningar och ta fingeravtryck. Vidare finns i kapitlet bestämmelser om kontroll av utlänningar under vistelsen i Sverige i vissa fall för att visa rätten att vistas här. Härutöver finns i kapitlet bestämmelser om utlänningars skyldighet att stanna kvar för utredning i vissa fall och om omhändertagande av utlänningar under viss kortare tid i anslutning till en verkställighet. I kapitlet finns också bestämmelser om transportörens kontroll- och uppgiftsskyldighet samt arbetsplatsinspektioner.

I 9 kap. 4–6 §§ UtL finns bestämmelser om omhändertagande av utlänningars pass och biljetter i vissa fall.

I 9 kap. 13 § UtL finns en reglering om andra åtgärder som får vidtas för att möjliggöra verkställighet. När en utlänning har omhändertagits i anslutning till en verkställighet eller har tagits i förvar med stöd av 10 kap. UtL för att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvísning eller utvisning får Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, om det är lämpligt, vidta sådana åtgärder som behövs för att utlänningen ska få nödvändiga handlingar för verkställigheten eller för att utlänningens identitet eller medborgarskap ska kunna klarläggas. Det kan till exempel handla om att utan utlänningens samtycke föra honom eller henne till hemlandets ambassad eller annan beskickning. En förutsättning för att en sådan åtgärd ska få vidtas är dock att det är lämpligt. Det betyder bland annat att åtgärden måste antas bli verkningsfull. Åtgärden måste också vara nödvändig för att beslutet ska kunna verkställas. Kan resehandlingar

ordnas eller identiteten klargörs på något annat sätt får åtgärder inte vidtas med stöd av denna paragraf.

I 10 kap. UtlL finns bestämmelser om förvar och uppsikt som gäller för alla utlänningar. 11 kap. UtlL handlar om hur en utlänning som hålls i förvar ska behandlas.

6.19.2 De nya bestämmelserna bör placeras i ett nytt 9 a kap. i utlänningslagen

Det bedöms inte lämpligt att ta in de bestämmelser om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning som föreslås i samma kapitel som bestämmelserna om förvar och uppsikt, det vill säga i 10 kap. UtlL. Det motiveras av att de nya bestämmelserna kommer att gälla endast för vissa utlänningar.

Som framgått i föregående avsnitt finns ett stort antal andra kontroll- och tvångsåtgärder reglerade i 9 kap. UtlL. De föreslagna bestämmelserna om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning för vissa utlänningar passar emellertid inte heller in i detta kapitel.

Sammantaget bedöms det i stället lämpligare att bestämmelserna tas in i ett nytt kapitel i utlänningslagen, ett 9 a kap. som därmed placeras mellan 9 kap. och 10 kap. UtlL. Det nya kapitlet bör ges rubriken *Anmälningsskyldighet och områdesbegränsning för vissa utlänningar*.

6.20 Sanktionsfrågan

6.20.1 En sanktion behövs vid åsidosättanden och överträdelser

Från ett samhällsperspektiv och utifrån allmän ordnings- och säkerhetssynpunkt är det angeläget och prioriterat att vissa verkställighetsärenden kontinuerligt handläggs ändamålsenligt och effektivt i syfte att avlägsnandebesluten ska kunna verkställas så snart som möjligt. Det gäller särskilt de verkställighetsärenden i vilka det finns utlänningar som ska avlägsnas från landet som en följd av att de har bedömts utgöra säkerhetshot, är uteslutna från att anses som flyktingar eller alternativt skyddsbehövande, har vägrats flyktingstatusförklaring, har dömts till utvisning på grund av brottslighet be-

gången i Sverige eller har bedömts utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet.

Det är av särskild vikt att de verkställande myndigheterna i dessa ärenden löpande överväger vilka åtgärder som kommer att behöva vidtas för att avlägsnandebesluten ska kunna verkställas och så snart en sådan åtgärd bedöms möjlig och lämplig att genomföra i det enskilda fallet också vidtar åtgärden. För det ändamålet krävs att myndigheterna har kontroll på så sätt att de vet var utlänningarna befinner sig och att utlänningarna också är tillgängliga för myndigheterna vid behov och inte avviker eller på annat sätt hindrar verkställighetsarbetet.

En anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning syftar i förlängningen till att ett ändamålsenligt och effektivt verkställighetsarbete kan bedrivas, även under tid när det finns beslut om inhibition av verkställigheten på grund av tillfälliga verkställighets hinder, så att verkställighet av avlägsnandebesluten kan ske så snart de tillfälliga verkställighetshindren inte längre finns.

En anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning, som inte förenas med en sanktion för den som bryter mot skyldigheten eller, i förekommande fall, begränsningen, kan förväntas bli verkningslös. Det bedöms därför som befogat att knyta en sanktion till åsidosättanden eller överträdelse av anmälningsskyldighet eller en områdesbegränsning.

I det följande görs en genomgång av olika alternativa sanktioner som övervägts. Slutsatser och förslag om sanktion finns i avsnitten 6.20.5 och 6.21.

6.20.2 Nedsättning av dagersättning är inte en tillräcklig konsekvens

De utlänningar som kommer att meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder enligt den föreslagna ordningen föreslås som huvudregel ha rätt till dagersättning motsvarande den dagersättning som lämnas till asylsökande enligt 6 § FMA. Detta föreslås gälla förutsatt att de har behov av bistånd för sin försörjning. Dagersättningen kommer för dessa utlänningar i regel också att vara villkorad av att utlänningarna bor på de boendeplatser som de tilldelats av Migrationsverket. Det innebär att alla utlänningar som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid

tillfälliga verkställighetshinder inte kommer att ha rätt till dagersättning. Redan det förhållandet talar mot att nedsättning av dagersättning skulle vara en tillräcklig konsekvens för den som bryter mot ett beslut om anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning.

Dagersättning lämnas för närvarande med 71 kronor per dag till en ensamstående med egen mathållning och med 24 kronor per dag till en ensamstående som bor på ett av Migrationsverkets boenden och där fri kost ingår. För sammanboende och barn finns särskilda ersättningsnivåer.²⁴⁹ Dessa ersättningsnivåer föreslås gälla även för de utlänningar som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder.²⁵⁰

Bestämmelser om nedsättning av dagersättning finns redan i 10 § LMA. I paragrafen anges att dagersättningen får sättas ned för en utlänning som fyllt 18 år bland annat om utlänningen utan giltigt skäl vägrar att delta i viss verksamhet, försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet eller försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan. Nedsättningen får inte avse den del av ersättningen som är avsedd att täcka utgifter för utlänningens egen mathållning.

Dagersättningen får under vissa förutsättningar sättas ned helt om utlänningen erbjuds plats på en förläggning och fri kost ingår i den erbjudna inkvarteringen.

Bestämmelserna om nedsättning av dagersättning tillämpas också i de fall en utlänning utan giltigt skäl vägrar att medverka till en åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas. Med det avses till exempel att utlänningen inte ansöker om ett pass som krävs för återresan. Den omständigheten att en utlänning uttryckt en vägran att frivilligt lämna landet utgör också en sådan vägran att medverka till en åtgärd som är nödvändig för att ett avlägsnandebeslut ska kunna verkställas som medför att dagersättningen får sättas ned.²⁵¹

När det gäller de utlänningar som kommer att meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder bedöms en möjlighet att kunna sätta ned dagersättningen för den som bryter mot ett beslut om anmälningsskyldighet eller områdes-

²⁴⁹ Se 6 § FMA.

²⁵⁰ Se kapitel 9.

²⁵¹ HFD 2021 ref. 24.

begränsning inte som en tillräckligt stark signal som inskräper vikten av och det prioriterade i att en anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning följs. Det gäller särskilt med beaktande av vilka dessa utlänningar är utifrån de brott eller gärningar som de begått eller misstänks ha begått eller vilka verksamheter eller beteenden som de ägnat eller ägnar sig åt. I denna bedömning har beaktats även det förhållandet att vissa av utlänningarna inte kommer att ha rätt till dagersättning. För de utlänningar som är ensamstående och bor i Migrationsverkets regi, där fri kost ingår, kommer vidare ersättningen att uppgå till endast 24 kronor per dag. Den förhållandevis låga ersättningsnivån kan antas innebära att en nedsättning av denna skulle vara verkningslös som ett incitament för att en anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska följas.

Sammantaget bedöms nedsättning av dagersättning inte som en tillräckligt stark konsekvens för den som bryter mot beslutad anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning för att inskräpa vikten av att den skyldighet och, i förekommande fall, begränsning som ålagts utlänningen, ska följas.

6.20.3 En administrativ sanktion är inte heller en tillräcklig konsekvens

En administrativ sanktion i form av till exempel en sanktionsavgift kan också övervägas som konsekvens för den som bryter mot anmälningsskyldighet eller en områdesbegränsning.

Regeringen har lagt fram allmänna riktlinjer för hur ett sanktionsavgiftssystem bör utformas. Riktlinjerna har antagits av riksdagen.²⁵² Riktlinjerna kan i relevanta delar sammanfattas på följande sätt.

- Ett sanktionsavgiftssystem kan erbjuda en ändamålsenlig lösning i fall där regelöverträdelser är särskilt frekventa eller speciella svårigheter finns att beräkna storleken av den vinst eller besparing som uppnås i det enskilda fallet.
- Sanktionsavgifter bör få förekomma endast inom speciella och klart avgränsade rättsområden.
- Bestämmelserna om beräkning av avgiftsbeloppet bör konstrueras så att de utgår från ett mätbart moment i den aktuella överträ-

²⁵² Se prop. 1981/82:142 s. 21 ff., bet. 1981/82:JuU53 och rskr. 1981/82:328.

delsen – en parameter – som gör det möjligt att förutse och fastställa hur stor avgiften ska bli i det särskilda fallet.

- Beroende på det aktuella rättsområdets natur bör särskilt prövas om uppsåt eller oaktsamhet ska förutsättas för avgiftsskyldighet eller om skyldigheten ska bygga på strikt ansvar. För att en konstruktion med strikt ansvar ska vara försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt bör det finnas starkt stöd för en presumtion om att överträdelse på området inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Bestämmelser som reglerar jämkning av avgiftsbelopp bör så långt möjligt vara så preciserade att det inte finns någon tvekan om deras räckvidd.
- Om avgiftsskyldigheten görs beroende av om överträdelsen har skett av uppsåt eller oaktsamhet och när reglerna är utformade på ett sådant sätt att det finns utrymme för betydande skönsmässiga bedömningar är det lämpligt att åläggande av avgiftsskyldighet överlämnas till allmän domstol. I övrigt kan prövningen överlämnas till de administrativa myndigheter som är verksamma på det aktuella området.

Administrativa sanktionssystem används ofta i vinstelimineringssyfte. Det är fråga om en ekonomisk påföljd med preventiv effekt. Avgiftens storlek fastställs i regel utifrån ett mätbart moment.²⁵³ Sanktionsavgifter kan beslutas av myndigheter, kräver normalt sett inte uppsåt eller oaktsamhet och kan vid behov bestämmas till höga belopp. Det gör att sanktionsavgifter blir förhållandevis billiga att administrera jämfört med straffrättsliga sanktioner. De senare kräver förundersökning, åtal och domstolsförhandling och innebär inte sällan en längre tidsutdräkt, vilket leder till förhållandevis höga kostnader för det allmänna.

Administrativa sanktionssystem uppnår i många fall önskad handlingsdirigerande effekt på ett enkelt, snabbt och resurseffektivt sätt. Administrativa sanktionssystem med sanktionsavgifter riktar sig ofta mot personer som bedriver näringsverksamhet, verksamhetsutövare. En ekonomisk sanktion mot bolaget bedöms i dessa fall som mer effektivt än ett straff mot en företrädare för bolaget. Det förekommer samtidigt att sanktionsavgifter tas ut även av privatper-

²⁵³ Prop. 1981/82:142 om ändring i brottsbalken (ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet) s. 23.

soner när dessa inte följer offentligrättsliga regler som gäller för dem, till exempel vid överträdelse av administrativa krav rörande anmälan eller tidsfrister av olika slag.

I 19 kap. UtlL finns vissa bestämmelser om sanktionsavgifter, bland annat för transportörer, arbetsgivare och uppdragsgivare. Bestämmelserna om sanktionsavgifter i utlänningslagen riktar sig dock inte till utlännen själv.

När det gäller de bestämmelser om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning som finns i lagen om särskild kontroll av vissa utläningar är inte sanktionsavgifter kopplade till åsidosättanden eller överträdelse av de tvångsmedlen. I stället är det fråga om ett straffansvar i dessa fall.²⁵⁴ Ett straffansvar har således i den lagen bedömts som nödvändigt, ändamålsenligt, effektivt och proportionerligt som sanktion för den som bryter mot anmälningsskyldighet eller en områdesbegränsning. Motsvarande bedöms gälla för de bestämmelser om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning som föreslås införas i utlänningslagen för vissa utläningar.

Sammantaget bedöms således en administrativ sanktion inte som en tillräckligt ändamålsenlig konsekvens vid åsidosättande av anmälningsskyldighet eller överträdelse av en områdesbegränsning.

6.20.4 Särskilt om 20 kap. 1 och 2 §§ UtlL samt 8 kap. 3 § LSU

Både i utlänningslagen och lagen om särskild kontroll av vissa utläningar, som reglerar de kvalificerade säkerhetsärendena, finns bestämmelser om straffansvar i förhållande till utläningar som bryter mot vissa regler inom utlänningslagstiftningen. Sådana bestämmelser finns i bland annat 20 kap. UtlL och 8 kap. 3 § LSU. Dessa bestämmelser kan inte tillämpas för den som åsidosätter en sådan anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning som beslutats enligt de bestämmelser om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning som nu föreslås införas i utlänningslagen. Det finns ändå anledning att här kort redogöra för innehållet i dessa bestämmelser.

Enligt 20 kap. 1 § UtlL döms en utläning som uppsåtligt eller av oaktsamhet uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd till böter. Det gäller om varken utlännen själv eller förundersök-

²⁵⁴ 8 kap. 3 § LSU.

ningsledare eller socialnämnd har ansökt om ett sådant tillstånd för honom eller henne. I ringa fall ska åtal för brott inte väckas annat än om det är motiverat från allmän synpunkt.

I 20 kap. 2 § UtlL anges att till fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, till böter döms en utlänning som uppsåtligen uppehåller sig i Sverige fastän han eller hon, enligt ett verkställt beslut om utvisning enligt 8 a kap. UtlL, inte har haft rätt att återvända hit. Regleringen gäller inte om utlänningen har flytt hit på grund av att han eller hon är i behov av skydd som flykting eller alternativt skyddsbehövande. I ringa fall ska åtal för brott inte väckas annat än om det är motiverat från allmän synpunkt.

I 8 kap. 3 § LSU anges att en utlänning som bryter mot en anmälningsskyldighet eller ett förbud att lämna ett vistelseområde döms till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter. I förarbetena anges att anmälningsskyldighet är en hörnsten i kontrollen av utvisade utlänningar enligt lagen och att det även bör vara straffbart att bryta mot ett förbud att lämna ett vistelseområde. I samma förarbeten anges att maximistraffet för den som bryter mot anmälningsskyldighet eller ett förbud att lämna ett vistelseområde bör vara två års fängelse. Det är framför allt den samhällsfara som utlänningen utgör som motiverar det.²⁵⁵ Det bör dock finnas kvar en möjlighet att döma till böter i ringa fall. Det kan exempelvis vara fråga om att en utlänning visserligen anmäler sig men gör det på fel plats eller tid och härigenom försvårar kontrollen. Det spelar inte någon roll vilket skäl utlänningen har haft för att inte anmäla sig eller för att lämna området. Det kan däremot ha betydelse för frågan om det finns för mildrande omständigheter. Det kan till exempel vara att utlänningen eller en nära anhörig har blivit hastigt sjuk och tvingats söka sjukvård på annan ort.

Regeringen uttalar i propositionen också att antalet överträdelser av anmälningsskyldighet har ökat i omfattning under senare år. Anmälningsskyldighet och förbud att lämna ett vistelseområde får anses vara viktiga kontrollåtgärder för dessa individer som utsätter samhället som helhet för fara. När det gäller valet av påföljd bedömer regeringen att brottslighetens art är sådan att det finns anledning att bestämma påföljden till fängelse, när brottet inte bedöms som ringa. Påföljden bör därmed bestämmas till fängelse även om straffvärdet i sig eller tidigare brottslighet inte skulle motivera det. Styrkan i

²⁵⁵ Prop. 2021/22:131 s. 216 f.

fängelsepresumtionen måste dock bestämmas med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet.²⁵⁶

6.20.5 Ett straffansvar kan och bör införas

Förslag: Det ska vara kriminaliserat att bryta mot anmälningsskyldighet eller en områdesbegränsning. Det ska därför införas en reglering om straffansvar för den som bryter mot anmälningsskyldighet eller en områdesbegränsning.

Återvändandedirektivet

I EU-kommissionens handbok om återvändande anges att medlemsstaterna har frihet att fastställa effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder, inbegripet fängelse som en straffrättslig påföljd, för överträdelse av reglerna för migration. Det förutsätter att åtgärderna inte äventyrar tillämpningen av återvändandedirektivet. Det måste också säkerställas att grundläggande rättigheter iakttas till fullo, särskilt de som garanteras i rättighetsstadgan, tolkade i enlighet med Europakonventionen. Nationell lag avgör enligt handboken vilka typer av överträdelse av migrationsreglerna som ska vara föremål för straffrättsliga åtgärder. Medlemsstaterna får emellertid inte utdöma fängelsestraff enligt nationella straffrättsliga bestämmelser enbart på grund av olaglig vistelse före eller medan förfaranden för återvändande pågår. Det motiveras av att det skulle försena återvändandet.²⁵⁷ Återvändandedirektivet hindrar samtidigt inte medlemsstaterna från att ålägga fängelsestraff för andra brott som begås än de som härrör enbart från olaglig vistelse.²⁵⁸

Sammantaget görs bedömningen att återvändandedirektivet inte utgör något hinder mot att kriminalisera åsidosättande av anmälningsskyldighet eller överträdelse av en områdesbegränsning. Återvändandedirektivet hindrar inte heller att ha fängelse i straffskalan i dessa fall.

²⁵⁶ Prop. 2021/22:131 s. 301.

²⁵⁷ Se EU-domstolen dom i C-61/11, El Dridi.

²⁵⁸ Se EU-kommissionens handbok om återvändande, avsnitt 4 Sanktioner för överträdelse av migrationsbestämmelser, och EU-domstolens dom i C-47/15, Affum, punkten 65.

Kriminalisering som en sista utväg

I Europaparlamentets resolution från 2012 finns en straffrättslig strategi.²⁵⁹ I den anges att straffrätten får tillämpas endast som en sista utväg för att hantera tydligt fastställda och avgränsade beteenden som inte kan hanteras effektivt genom mindre stränga åtgärder och som orsakar samhället eller individer betydande skada.

I svensk rätt gäller också en försiktighetsprincip i fråga om kriminalisering som metod utanför det kärnområde som regleras i brottsbalken.²⁶⁰ Kriminalisering ska tillgripas av lagstiftaren i sista hand, om det inte går att motverka det oönskade beteendet på ett mindre ingripande sätt.

Kriterier för kriminalisering

I början av 1990-talet lämnade Åklagarutredningen förslag på kriterier för att kunna avgöra när kriminalisering ska användas.²⁶¹ Regering och riksdag ställde sig i allt väsentligt bakom dessa kriterier. Kriterierna, som upprepats i propositionen *Ett effektivare brottmålsförfarande*, är följande.²⁶²

- Beteendet kan föranleda påtaglig skada eller fara.
- Alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader.
- En straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar.
- Straffsanktionen ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet.
- Rättsväsendet ska ha resurser att klara av den eventuellt ökade belastning som kriminaliseringen innebär.

²⁵⁹ Se betänkandet SOU 2020:13 *Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar* s. 35–41 och Europaparlamentets resolution av den 22 maj 2012 om en straffrättslig strategi inom EU (2010/2310(INI)) punkten 1.

²⁶⁰ Se till exempel SOU 2020:57 *Ett särskilt hedersbrott* s. 128 ff.

²⁶¹ SOU 1992:61 *Ett reformerat åklagarväsende*.

²⁶² Prop. 1994/95:23 s. 53 f.

I ett senare betänkande *Vad bör straffas?* föreslogs nya kriterier för kriminalisering.²⁶³ Dessa kriterier har dock inte antagits av riksdagen.

Sammantagen bedömning

Från ett samhällsperspektiv och utifrån allmän ordnings- och säkerhetssynpunkt är det, som framgått i det föregående, särskilt angeläget och prioriterat att de verkställighetsärenden som avser utlännningar som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten på grund av tillfälliga verkställighetshinder bedrivs ändamålsenligt och effektivt också under tid när det finns gällande beslut om inhibition av verkställigheten.

Bestämmelserna om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning föreslås vara fakultativa. Det innebär att de utlännningar som kommer att åläggas anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning har bedömts behöva åläggas en sådan åtgärd i syfte att förhindra att de avviker eller på annat sätt hindrar verkställighetsarbetet. I det ligger att det från myndigheternas sida finns ett särskilt behov av kontroll över dessa utlännningar.

Mot den bakgrunden och med beaktande även av de brott eller gärningar som dessa utlänningar begått eller misstänks ha begått eller de verksamheter eller beteenden som de ägnat eller ägnar sig åt finns ett starkt och skyddsvärt samhällsintresse av att de beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning som fattas för dessa utlänningar följs. Den som bryter mot en anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning visar generellt att han eller hon inte är villig att hålla sig tillgänglig för myndigheterna och samarbeta med dem för att verkställigheten ska kunna genomföras så snart som möjligt när det tillfälliga verkställighetshindret upphört. Att bryta mot ett beslut om anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning

²⁶³ SOU 2013:38. De nya kriterier som föreslogs i detta betänkande kan sammanfattas på följande sätt. Det måste finnas ett identifierbart och konkretiserat skyddsvärt intresse för att kriminalisering ska få komma i fråga. Beteendet som avses bli kriminaliserat måste kunna orsaka skada eller fara för skada på skyddsintresset. Det måste finnas något tillräckligt värdefullt motstående intresse. Om det finns en handlingsdirigerande regel som är tillräckligt effektiv mot det oönskade beteendet ska den användas. Frågan om en regel som inte är repressiv, till exempel en civilrättslig regel om skadestånd, kan tillämpas i stället och motverka beteendet måste ställas. Om det är nödvändigt att införa en repressiv handlingsdirigerande regel för att motverka det oönskade beteendet ska i första hand vite, sanktionsavgift eller återkallelse av tillstånd övervägas. Straff bör väljas i sista hand.

speglar också generellt en ovilja från utlänningsens sida att rätta sig efter de regler och villkor som gäller för vistelsen i Sverige.

Det förhållandet att en anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning inte följs kan medföra en påtaglig skada på så sätt att det kan leda till att den verkställande myndigheten inte kan arbeta aktivt med verkställighetsförberedande åtgärder i verkställighetsärendet. Det kan i sin tur leda till att verkställigheten onödigt fördröjs och att det inte är möjligt att genomföra en verkställighet så snart det tillfälliga verkställighetshindret upphört. Det bedöms därför finnas starka incitament för att införa en kännbar konsekvens för de utläningar som bryter mot en anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning.

Det bedöms inte finnas någon mindre ingripande handlingsdirigerande konsekvens som kan vara lika verkningfull som ett straffansvar. Alternativa sanktioner bedöms inte på ett rationellt och tillräckligt tydligt sätt kunna inskräpa vikten av att en anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska följas. En straffsanktion bedöms däremot göra det. En straffsanktion bedöms krävas även med hänsyn till allvaret i en sådan gärning. Med beaktande av det relativt få ärenden per år som kan antas bli aktuella är det rimligt att anta att rättsväsendet kommer att klara den ökade belastning som en kriminalisering innebär.

Sammanfattningsvis bedöms alltså ett straffansvar för den som bryter mot anmälningsskyldighet eller en områdesbegränsning enligt utlänningslagen vara en ändamålsenlig sanktion för att motverka det icke önskade beteendet, det vill säga att ett beslut om anmälningsskyldighet eller en områdesbegränsning inte följs. På samma sätt som redan gäller enligt lagen om särskild kontroll av vissa utläningar föreslås därför att det ska vara straffbart att bryta mot en sådan anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning. Varken försiktighetsprincipen eller proportionalitetsprincipen bedöms hindra en kriminalisering.

6.21 En ny straffreglering bör föras in i 20 kap. UtIL

Förslag: En utlänning som bryter mot anmälningsskyldighet eller en områdesbegränsning ska kunna dömas till fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, till böter. I ringa fall ska åtal för brott inte väckas annat än om det är motiverat från allmän synpunkt.

Det straffbara området ska inte omfatta gärningar som begås av oaktsamhet.

Den nya straffregleringen ska föras in i 20 kap. UtIL.

6.21.1 Hur bör kriminaliseringen ske?

I frågan om hur en kriminalisering bör ske sätter *legalitetsprincipen* en grundläggande ram, det vill säga att straff inte får dömas ut utan direkt stöd i skriven lag.²⁶⁴ All strafflagstiftning måste vidare vara begriplig, preciserad och förutsägbar. Legalitetsprincipen ska säkerställa att rättssäkerheten garanteras genom att ställa sådana krav på lagstiftningen att det blir förutsebart för medborgarna vad som är en straffbar gärning och vad som inte är det.

Vid utformningen av ett straff ska påföljden bestämmas utifrån hur allvarligt brottet är, det vill säga samhällets syn på hur förkastlig gärningen är. Den allmänna repressionsnivån ska inte vara högre än nödvändigt. Att straffsystemet bör orsaka så lite lidande som möjligt för enskilda kan sägas följa av *en princip om humanitet*. Den grundläggande tanken bakom det moderna påföljdssystemet är samtidigt att påföljden ska vara rättvis sett till vad personen i fråga har gjort sig skyldig till genom brottet eller brottsligheten.

Lagstiftarens syn på hur allvarlig en gärning är kommer framför allt till uttryck i straffskalan för aktuell straffbestämmelse. Utgångspunkten när straffskalan bestäms är det skyddsintresse som ska värnas. Vid utformningen av straffskalan för ett visst brott måste det också göras en jämförelse med straffskalan för andra brottstyper på motsvarande nivå. Lagstiftarens uppgift är således att väga den skada, kränkning eller fara som en brottstyp generellt sätt innebär mot straffvärdet för andra brottstyper när ställning ska tas till straffskalan för brottstypen. Detta måste ske för att säkerställa att kraven på proportionalitet och ekvivalens upprätthålls i straffsystemet. Straffet

²⁶⁴ Jämför bland annat 2 kap. 10 § första stycket RF, artikel 7 i Europakonventionen.

eller påföljden ska stå i proportion till brottets allvar, så att mer allvarliga brott bestraffas strängare än mindre allvarliga brott (*proportionalitet*). Lika allvarliga brott ska också bestraffas lika strängt (*ekvivalens*).

6.21.2 Straffbarhet

Det föreslås att det straffbara området ska omfatta en utlänning som bryter mot anmälningsskyldighet eller en områdesbegränsning. Det straffbara området ska inte omfatta gärningar som begås av oaktsamhet.

Ett straffansvar förutsätter att utlänningen delgetts beslutet om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning. När det gäller straffbarhet bör det inte spela någon roll vilket skäl som utlänningen har haft för att bryta mot anmälningsskyldigheten eller en områdesbegränsning. Dessa eventuella skäl kan däremot ha betydelse när det ska bedömas om det finns förmildrande omständigheter i det enskilda fallet.

6.21.3 Straffskala

För att ordningen med anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska bli effektiv behöver åsidosättande av anmälningsskyldighet eller överträdelse av en områdesbegränsning kriminaliseras. Straffskalan för ett brott ska stå i proportion till brottets allvar och återspegla hur allvarligt samhället anser att brottet är.

En utlänning som uppsåtligen eller av oaktsamhet uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd kan dömas till böter. I ringa fall ska åtal för brott inte väckas annat än om det är motiverat från allmän synpunkt (20 kap. 1 § UtlL). En utlänning som av allmän domstol utvisats på grund av brott och som återvänder hit utan att ha rätt till det och uppsåtligen uppehåller sig i Sverige, döms till fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, till böter. I ringa fall ska åtal för brott inte väckas annat än om det är motiverat från allmän synpunkt (20 kap. 2 § UtlL). En utlänning som bryter mot en anmälningsskyldighet eller ett förbud att lämna ett vistelseområde enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar döms till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter (8 kap. 3 § LSU). Den straffska-

lan har motiverats framför allt av den samhällsfara som utlänningen utgör.

Anmälningsskyldighet och områdesbegränsning enligt utlänningslagen kommer att utgöra viktiga tvångsmedel för att kontrollera de utlänningar som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder och där det även finns risk för att utlänningarna avviker eller på annat sätt försöker hindra verkställighetsarbetet under tiden som dessa verkställighetshinder finns. Som framgått i det föregående bedöms det av flera skäl angeläget och prioriterat att verkställighetsärendena när det gäller dessa utlänningar kan bedrivas ändamålsenligt och effektivt för att avlägsnandebesluten ska kunna verkställas så snart det är möjligt. Det gäller särskilt med beaktande av de brott eller gärningar som utlänningarna begått eller misstänks ha begått eller de verksamheter eller beteenden som de ägnat eller ägnar sig åt.

Att bryta mot anmälningsskyldighet eller en områdesbegränsning får mot den bakgrunden typiskt sett anses så allvarligt att straffvärdet i normalfallet bör ligga på fängelsenivå, på samma sätt som gäller för den som bryter mot anmälningsskyldighet eller en områdesbegränsning enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. Som nyss nämnts är straffskalan i 8 kap. 3 § LSU fängelse i högst två år. Ställt i relation till den straffskalan och den lagens syfte bör den som bryter mot anmälningsskyldighet eller en områdesbegränsning enligt utlänningslagen, om brottet inte är ringa, dömas till fängelse i högst ett år.

Vid ringa brott döms till böter. Ett bötesstraff ska alltså vara tillräckligt i ett enskilt fall där straffvärdet är lågt men gärningen ändå bör bestraffas. Ringa brott kan till exempel vara att en utlänning anmäler sig för sent vid eller missar ett eller ett par anmälningstillfällen. Det kan också handla om att utlänningen vid ett enstaka tillfälle och under begränsad tid av en dag befinner sig utanför ett tillåtet vistelseområde utan att ha beviljats tillstånd för det. Vidare kan det bedömas som ett ringa brott om utlänningen anmäler sig, men gör det på fel plats eller tid. För att ett brott ska kunna ses som ringa bör inte andra individuella omständigheter tala mot en sådan bedömning, till exempel tidigare eller annan misskötsamhet. Som en generell utgångspunkt i sammanhanget bör samtidigt framhållas att varje åsidosättande av en anmälningsskyldighet eller överträdelse av en områdesbegränsning i regel försvårar för den verkställande myndigheten

att utöva kontroll över utlännningen inom ramen för det verkställighetsarbete som är myndighetens ansvar.

6.21.4 Åtal vid ringa brott endast om det är motiverat från allmän synpunkt

Vid ringa brott bör det vara möjligt att underlåta att väcka åtal. Det föreslås därför att det ska införas en bestämmelse om att ringa brott ska få åtalas av åklagare endast om åtal är motiverat från allmän synpunkt. Innebörden är att huvudregeln är att åtal ska väckas, men att åklagaren har frihet att underlåta åtal i de fall där åtalet inte fyller något rimligt syfte. Det gäller till exempel vid åsidosättanden eller överträdelse som inte är särskilt straffvärda eller där starka humanitära skäl kan tala mot åtal. Utlännningen kan till exempel ha brutit mot en beslutad anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning vid ett enstaka tillfälle på grund av att han eller hon eller någon nära anhörig blivit akut sjuk och hastigt tvingats söka sjukhusvård.

Åtal bör kunna underlåtas också om en verkställighet av avlägsnandebeslutet är möjlig att genomföra i närtid.²⁶⁵ En rättsprocess bör således som utgångspunkt inte hindra en verkställighet som är möjlig att genomföra.

6.21.5 Påföljdsval

Som flera gånger poängterats i det föregående bedöms det från ett samhällsperspektiv och utifrån allmän ordnings- och säkerhetssynpunkt särskilt angeläget och prioriterat att verkställighetsärendena när det gäller avlägsnandebesluten för de utlännningar som uppdraget omfattar kan bedrivas så ändamålsenligt och effektivt som möjligt. Inriktningen är att avlägsnandebesluten ska kunna verkställas så snart det är möjligt.

För de utlännningar som kommer att meddelas beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning har det i det enskilda fallet bedömts finnas en risk för avvikande eller en risk för att utlännningen på annat sätt hindrar verkställighetsarbetet eller själva verkställigheten. Åsidosättande av anmälningsskyldigheten eller överträdelse av en områdesbegränsning innebär en risk för att verk-

²⁶⁵ Jämför prop. 2003/04:35 s. 47.

ställighetsarbetet drar ut på tiden och att en verkställighet inte kan ske så effektivt som annars. Åsidosättanden av anmälningsskyldighet eller överträdelser av en områdesbegränsning framstår därför som särskilt angelägna att motverka.

Mot den angivna bakgrunden bör det med hänsyn till brottslighetens art många gånger finnas skäl att bestämma påföljden till fängelse. Det gäller även om varken straffvärdet i sig eller den tilltalades tidigare brottslighet skulle motivera det. Hur starkt arten av ett åsidosättande eller en överträdelse talar för fängelse, får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

6.21.6 Den nya regleringen om straffansvar bör placeras i 20 kap. UtlL

Det föreslås att den nya regleringen om straffansvar placeras i en ny 1 a § i 20 kap. UtlL. Det innebär att den placeras mellan 20 kap. 1 § UtlL, som handlar om straffansvar för den som uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd och utan att en ansökan om ett sådant tillstånd har lämnats in, och 20 kap. 2 § UtlL, som handlar om en utlänning som uppehåller sig i Sverige fastän han eller hon, enligt ett verkställt beslut om utvisning enligt 8 a kap. UtlL, inte har haft rätt att återvända hit.

7 Krav på arbetstillstånd

7.1 Kapitlets innehåll

I kapitlet redovisas överväganden om arbetstillstånd och förslag som innebär att undantaget från kravet på arbetstillstånd enligt 5 kap. 4 § UtlF ska upphöra att gälla för en utlänning som meddelas ett beslut om inhibition av verkställigheten enligt den föreslagna ordningen. Enligt uppdragsbeskrivningen ska ett sådant förslag lämnas, oavsett ställningstagande i sak.

7.2 Nuvarande reglering

Huvudregeln är att det krävs arbetstillstånd för att en utlänning ska ha rätt att arbeta i Sverige (2 kap. 7 § UtlL). För förutsättningarna att ges ett arbetstillstånd, se avsnitt 3.10.3.

Vissa utlänningar är i regel undantagna från kravet på arbetstillstånd. Det gäller exempelvis utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd och anfört att de är flyktingar eller alternativt skyddsbehövande. Sedan den 1 mars 2024 gäller det dock inte utlänningar i säkerhetsärenden enligt 1 kap. 7 § UtlL. För dessa utlänningar gäller numera, även om de är asylsökande, ett krav på arbetstillstånd för att ha rätt att arbeta i Sverige (5 kap. 4 § första stycket 4 UtlF). I direktiven till den utredning som ledde fram till denna författningsändring anges att det är problematiskt att en utlänning, som bedömts utgöra ett säkerhetshot, kan stärka sin etablering genom att arbeta under tid när avlägsnandebeslutet inte kan verkställas och att det därför bör övervägas om kravet på arbetstillstånd bör upprätthållas även i ärenden som handläggs enligt 1 kap. 7 § UtlL. I samma direktiv anges att ett arbete också kan försvåra en framtida verkställighet

av avlägsnandebeslutet och innebära ett ekonomiskt stöd till utlänningens säkerhetsshotande verksamhet.²⁶⁶

När en utlänning är undantagen från kravet på arbetstillstånd enligt 5 kap. 4 § UtIF gäller undantaget normalt fram till dess att utlänningen lämnar landet eller ett beslut att bevilja honom eller henne uppehållstillstånd har fått laga kraft. Undantaget kan emellertid i vissa fall upphöra att gälla i förtid. Det gäller bland annat om utlänningen inte medverkar till verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft (5 kap. 4 § andra stycket UtIF).

7.3 Krav på arbetstillstånd bör gälla

Bedömning: Krav på arbetstillstånd ska gälla för utlänningar som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder.

En generell utgångspunkt är att en utlänning som meddelas ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder ska lämna landet så snart hindret upphört.

Utlänningar som omfattas av ett undantag från kravet på arbetstillstånd har en generell rätt att arbeta i Sverige. Genom det undantaget och ett arbete kan han eller hon stärka sin etablering i landet. En allmän rätt att arbeta i Sverige, som ett sådant undantag ger, innebär också en risk att verkställigheten av ett avlägsnandebeslut för en utlänning som fått ett sådant beslut behöver skjutas framåt i tiden, även när en verkställighet annars skulle kunna ske. Det kan exempelvis handla om att utlänningen har en anställning som han eller hon behöver tid för att avsluta.

Som framgått i föregående avsnitt är utlänningar i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen, bland annat av dessa skäl, inte längre undantagna från kravet på arbetstillstånd. För dem gäller alltså redan ett krav på arbetstillstånd för att ha rätt att arbeta i Sverige.

Det kan inte uteslutas att det finns en viss risk för att ett krav på arbetstillstånd för utlänningar som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder kan leda till att vissa ändå kommer att hitta arbete hos arbetsgivare som är beredda

²⁶⁶ Dir. 2018:89.

att betala lön ”svart”. En annan risk kan vara ett visst ökat incitament att begå brott jämfört med om det finns en generell rätt att arbeta. När det gäller dessa utlänningar gör sig dock samma skäl gällande som för utlänningar i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen i fråga om varför de inte bör vara undantagna från kravet på arbetstillstånd. Utlänningarna bör inte under tiden som ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder gäller ha möjlighet att stärka sin etablering i landet genom den generella rätt att arbeta som ett sådant undantag ger. Det är inte heller rimligt att det när det gäller dessa utlänningar uppstår situationer där ett avlägsnandebeslut inte kan verkställas direkt när verkställighetshindret upphört, på grund av att utlänningen har en anställning som han eller hon först måste ges tid att avveckla. Det kan härutöver inte uteslutas att arbetsinkomster skulle kunna gå till verksamheter som kan innebära en fara för Sveriges säkerhet.

Sammanfattningsvis görs alltså bedömningen att övervägande skäl talar för att ställa upp ett krav på arbetstillstånd för de utlänningar som omfattas av undantaget från kravet på arbetstillstånd enligt 5 kap. 4 § UtIF när de meddelas beslut om inhibition av verkställigheten på grund av tillfälliga verkställighetshinder.

7.4 När bör undantaget från kravet på arbetstillstånd enligt 5 kap. 4 § UtIF upphöra att gälla?

Förslag: För en utlänning som omfattas av undantaget från kravet på arbetstillstånd enligt 5 kap. 4 § UtIF och som meddelas ett beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § första stycket UtIL ska undantaget från kravet på arbetstillstånd upphöra att gälla när beslutet om inhibition av verkställigheten börjar gälla.

Som framgått i det föregående finns för utlänningar i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen en särskild reglering i 5 kap. 4 § första stycket 4 UtIF som innebär att undantaget från kravet på arbetstillstånd enligt paragrafen inte gäller för dem.

För de utlänningar som omfattas av undantaget från kravet på arbetstillstånd enligt 5 kap. 4 § UtIF och ordningen med inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder kan följande

konstateras. I återvändandedirektivet finns inte något krav på att en utlänning ska ha rätt att arbeta under tiden som verkställigheten av ett avlägsnandebeslut skjutits upp.²⁶⁷ I direktivet anges samtidigt att en asylsökande inte bör anses *vistas* olagligt på medlemsstatens territorium förrän ett beslut om avslag på asylansökan eller ett beslut om upphävande av utlänningens rätt att *vistas* som asylsökande har trätt i kraft.²⁶⁸ Det får i svensk rätt anses motsvara tidpunkten för laga kraft av ett beslut om avvisning eller utvisning.

Det bedöms förenligt med återvändandedirektivet att införa bestämmelser om att undantaget från kravet på arbetstillstånd enligt 5 kap. 4 § UtlF ska upphöra att gälla tidigast när ett beslut om avvisning eller utvisning fått laga kraft.

Ett beslut om inhibition av verkställigheten kommer i regel att börja gälla direkt. I de fall ett sådant beslut meddelas samtidigt som ett beslut om avvisning eller utvisning, kommer beslutet dock att få verkan först när avlägsnandebeslutet fått laga kraft. Mot den bakgrunden föreslås att för en utlänning som omfattas av undantaget från kravet på arbetstillstånd enligt 5 kap. 4 § UtlF och som meddelas ett beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § första stycket UtlL ska undantaget upphöra att gälla när beslutet om inhibition av verkställigheten börjar gälla.

7.5 Försörjning på annat sätt

Genom att undantaget från kravet på arbetstillstånd enligt 5 kap. 4 § UtlF inte kommer att gälla utlänningar som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder kommer de som utgångspunkt inte att ha rätt att arbeta i Sverige under den tid som det beslutet gäller. För att ha rätt att arbeta kommer alltså ett krav på arbetstillstånd att ställas upp. Dessa utlänningars uppehälle kommer därför i regel att behöva ordnas på annat sätt fram tills avlägsnandebeslutet kan verkställas. Utlänningarna behöver också ges tillgång till boende. De förslag som lämnas i dessa delar redovisas i kapitel 9.

²⁶⁷ Jämför artikel 14 i direktivet.

²⁶⁸ Skäl 9 i direktivet.

8 Undantag från passkrav och omhändertagande av pass

8.1 Kapitlets innehåll

I detta kapitel redovisas överväganden och förslag om undantag från passkravet och omhändertagande av pass.

Det föreslås att en utlänning som kan beviljas eller har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, på grund av särskilda skäl, enligt den ordning som föreslås gälla för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder, inte behöver ha pass vid vistelse i Sverige. Det ska gälla förutsatt att han eller hon inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att inom rimlig tid skaffa en sådan handling.

I kapitlet lämnas också förslag om att den verkställande myndigheten ska få omhänderta pass och andra identitetshandlingar även under tid som det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt den föreslagna ordningen.

8.2 Passkravet för utlänningar

8.2.1 Passkravet i 2 kap. 1 § UtlL och praxis

Av 2 kap. 1 § UtlL framgår att huvudregeln är att en utlänning som reser in i eller vistas i Sverige ska ha pass. Av flera domar från Migrationsöverdomstolen framgår också att ett grundläggande krav för att kunna beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, i vart fall på vissa grunder, är att utlänningen har ett giltigt pass. Domstolen har uttalat bland annat att det enligt 2 kap. 1 § UtlL är ett grundläggande rekvisit för att få vistas i landet att en utlänning har ett pass och att om inte det grundläggande rekvisitet för vistelse är uppfyllt kan inte

heller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas. Det gäller såvida inte utlänningsen med stöd av en uttrycklig bestämmelse är undantagen från kravet på pass vid vistelse i Sverige.²⁶⁹

8.2.2 Särskilt om hemlandspass och främlingspass

Passkravet kan uppfyllas genom att utlänningsen visar upp ett hemlandspass eller genom att Migrationsverket utfärdar ett främlingspass för honom eller henne.

Ett *hemlandspass* är ett pass utfärdat av utlänningsens hemland, antingen i hemlandet eller av en beskickning i ett annat land. Det finns krav på vad ett sådant pass ska innehålla för att godtas som hemlandspass i 2 kap. 4 och 5 §§ UtlF. Migrationsverket har även utfärdat föreskrifter om handlingar som får godtas som pass.²⁷⁰

Med *främlingspass* avses ett pass som får utfärdas av Migrationsverket till den som inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att skaffa en sådan handling (2 kap. 1 a § första stycket UtlL). Regleringen är fakultativ. Det innebär att Migrationsverket måste pröva om det finns några skäl mot att utfärda främlingspass. Om en utlänningsen beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller skyddsstatusförklaring enligt 4 kap. 3 c § UtlL ska Migrationsverket utfärda ett främlingspass för utlänningsen, om han eller hon inte kan få ett nationellt pass. Främlingspass ska dock inte utfärdas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver det (2 kap. 1 a § andra stycket UtlL). Migrationsverket får även i andra fall utfärda främlingspass, om det finns särskilda skäl (2 kap. 1 a § tredje stycket UtlL).

Ett främlingspass är en svensk resehandling som utfärdas med en giltighetstid om högst tre år (2 kap. 13 § första stycket UtlF). Ett sådant pass får förses med en anteckning som begränsar dess giltighetsområde (2 kap. 13 § andra stycket UtlF). Ett främlingspass får då det utfärdas förses med en anteckning om att innehavarens identitet inte är styrkt (2 kap. 13 § tredje stycket UtlF).

²⁶⁹ Se bland annat MIG 2007:30 och MIG 2007:54. Se dock även till exempel MIG 2011:11 och MIG 2012:5.

²⁷⁰ MIGRFS 2024:01 Migrationsverkets föreskrifter och allmänna råd om handlingar som får godtas som pass.

8.2.3 Vissa undantag från passkravet enligt gällande ordning

Bestämmelser om undantag från passkravet finns bland annat i 2 kap. 1 och 1 b §§ UtlF.

I 2 kap. 1 § första stycket UtlF anges att kravet på pass vid vistelse i Sverige inte gäller för en utlänning som är brottsutvisad och som kan beviljas eller har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b § UtlL. Undantaget från passkravet gäller förutsatt att utlänningen inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att inom rimlig tid skaffa en sådan handling.

Sedan den 1 mars 2024 gäller också enligt 2 kap. 1 b § UtlF ett undantag från passkravet för en utlänning som kan beviljas eller har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § UtlL i ett säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 § UtlL. Detsamma gäller en utlänning som kan beviljas eller har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 2 kap. 14 § LSU. Även dessa undantag från passkravet gäller förutsatt att utlänningen inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att inom rimlig tid skaffa en sådan handling. Ändringarna har införts i syfte att Migrationsverket i dessa fall inte ska behöva utfärda ett främlingspass enbart för att utlänningen ska kunna beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Ett främlingspass, om det utfärdas, gör det enklare för utlänningen att röra sig fritt inom EU.

8.3 Bör nya undantag från passkravet införas?

Det finns både för- och nackdelar med att införa undantag från passkravet. En fördel är att om en utlänning inte har ett hemlandspass och inte heller kan skaffa ett sådant kan ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas utan att Migrationsverket behöver utfärda ett främlingspass, som gör det enklare för utlänningen att röra sig fritt inom EU. En nackdel med ett undantag från passkravet är dock att det då inte finns något incitament för en utlänning, som trots allt har ett eget hemlandspass, att visa upp det för myndigheterna. Ett undantag från passkravet kan således leda till att hemlandspass, som annars hade visats upp, undanhålls myndigheterna. Det i sig kan försvåra verkställighetsarbetet, i de fall en verkställighet senare blir aktuell.

Sammanfattningsvis bedöms dock fördelarna med att införa undantag från passkravet överväga nackdelarna, i vart fall i den situa-

tionen när ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan beviljas eller har beviljats på grund av särskilda skäl enligt den ordning som nu föreslås. Det bedöms inte nödvändigt att införa undantag från passkravet för de utlänningar som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder. Det motiveras av att ett sådant beslut kan fattas utan att det behöver finnas ett pass. Något undantag från kravet på pass vid vistelse i Sverige finns inte heller för de utlänningar som omfattas av lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och som får beslut om inhibition vid verkställighetshinder.

8.4 Ändringar i regleringen om undantag från passkravet föreslås

Förslag: Det ska införas bestämmelser om undantag från passkravet för utlänningar i uteslutandeärenden, vägransärenden och ordnings- och säkerhetsstörningsärenden som kan beviljas eller har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd vid tillfälliga verkställighetshinder enligt den ordning som föreslås gälla för dessa utlänningar. Undantagen ska vara villkorade av att utlänningarna inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att inom rimlig tid skaffa en sådan handling. Bestämmelserna ska föras in i 2 kap. 1 b § UtIF.

Den reglering om undantag från passkravet för en utlänning som kan beviljas eller har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b § UtL, som för närvarande finns i 2 kap. 1 § UtIF, ska föras över till 2 kap. 1 b § UtIF.

8.4.1 Nya undantag från passkravet föreslås för utlänningar i vissa ärendetyper

Som framgått i det föregående finns redan undantag från passkravet för en utlänning som kan beviljas eller har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § UtL i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen eller enligt 12 kap. 16 b § UtL.

I gällande reglering finns inte något undantag från passkravet för utlänningar i uteslutandeärenden, vägransärenden eller ordnings-

och säkerhetsstörningsärenden som kan beviljas eller har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd vid tillfälliga verkställighetshinder. Det föreslås att sådana undantag från passkravet ska införas. Undantagen ska vara villkorade av att utlänningarna inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att inom rimlig tid skaffa en sådan handling.

De ändringar som föreslås syftar till att samtliga utlänningar som omfattas av uppdraget ska undantas från passkravet när ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan beviljas eller har beviljats på grund av särskilda skäl vid ett tillfälligt verkställighetshinder.

8.4.2 Undantaget från passkravet vid uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b § UtIL

Det bedöms lämpligt att reglera frågan om undantag från passkravet för samtliga utlänningar som kan beviljas eller har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd vid tillfälliga verkställighetshinder enligt den föreslagna ordningen i samma paragraf. Mest lämplig för denna reglering är 2 kap. 1 b § UtIF. Det föreslås därför att den nuvarande regleringen om undantag från passkravet för brottsutvisade som kan beviljas eller har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b § UtIL flyttas från 2 kap. 1 § UtIF till 2 kap. 1 b § UtIF.

8.5 Omhändertagande av pass och andra identitetshandlingar

8.5.1 Nuvarande reglering i utlänningslagen

I 9 kap. 4 § UtIL anges att Migrationsverket eller Polismyndigheten får omhänderta pass eller andra identitetshandlingar när en utlänning kommer till Sverige och ansöker om uppehållstillstånd, i väntan på att ett tillstånd att vistas här ges eller utlänningen lämnar landet. Enligt 9 kap. 4 a § UtIL får Polismyndigheten eller Kustbevakningen, om det vid en inre utlänningskontroll inte kan klarläggas att utlänningen har rätt att uppehålla sig i Sverige, ta hand om utlänningens pass och andra identitetshandlingar som har påträffats vid kontrollen (9 kap. 4 a § UtIL).

Av 9 kap. 5 § UtL framgår att när ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas får den verkställande myndigheten ta hand om utlänningens pass eller andra identitetshandlingar till dess beslutet kan verkställas. Aktuell reglering har förts över till den nuvarande utlänningslagen från den äldre utlänningslagen (1989:529). När regleringen fick sin utformning uttalades att det inte är ovanligt att en utlännings passhandling försvinner på verkställighetsstadiet och att det då på goda grunder kan antas att utlänningen själv förstört den eller avhänt sig den. Det leder regelmässigt till en fördröjd verkställighet, ibland under lång tid, vilket medför stora kostnader. Ibland kan verkställigheten också helt omöjliggöras. Pass eller andra identitetshandlingar ska därför få omhändertas i samband med verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning, i avvaktan på att verkställigheten kan ske när det finns ett beslut som fått laga kraft eller annars kan verkställas.²⁷¹ Noteras kan att det inte är helt klart när på verkställighetsstadiet som ett pass eller en annan identitetshandling får omhändertas med stöd av regleringen. Någon praxis från Migrationsöverdomstolen finns inte i frågan.

8.5.2 Omhändertagande av identitetshandlingar enligt 5 kap. 26 § LSU

I 5 kap. 26 § LSU finns en reglering om omhändertagande av pass och andra identitetshandlingar för utlänningar i de kvalificerade säkerhetsärendena. Enligt den regleringen får omhändertagande av pass eller andra identitetshandlingar ske redan när en utvisning enligt lagen kan komma i fråga. I förarbetena till regleringen uttalas bland annat att bestämmelser om att omhänderta handlingar som är nödvändiga för verkställigheten har stor praktisk betydelse för verkställighetsarbetet. För utlänningar i allmänhet framstår det som naturligt att omhänderta pass och andra identitetshandlingar först i samband med verkställighet av avlägsnandebeslut. Men för de utlänningar som omfattas av lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar bör handlingarna kunna tas om hand redan när utvisningen aktualiseras.

Regleringen i 5 kap. 26 § LSU, som har utformats för att underlätta ett effektivt återvändandearbete, är tillämplig under hela förfa-

²⁷¹ SFS 1995:773, prop. 1994/95:179 *Ändringar i utlänningslagen (1989:529)* s. 70.

randet, från det att utvisningsfrågan först aktualiseras hos Säkerhetspolisen till dess att utvisningsbeslutet har verkställts. Genom att regleringen är tillämplig under hela förfarandet omfattas också den situation när utlänningen har ett giltigt uppehållstillstånd, om det finns förutsättningar att tillämpa lagen på utlänningen.²⁷²

8.6 En ny reglering om omhändertagande av pass och andra identitetshandlingar föreslås

Förslag: Det ska införas en ny reglering som tydliggör att den verkställande myndigheten ska få omhänderta en utlännings pass eller andra identitetshandlingar även under tid när det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder. Regleringen ska föras in i ett nytt andra stycke i 9 kap. 5 § UtlL.

För de verkställande myndigheterna är det en stor fördel att, i de fall en utlänning har ett eget hemlandspass eller andra identitetshandlingar, kunna omhänderta dessa handlingar, eftersom det underlättar förberedelserna inför att en verkställighet ska genomföras.

Som framgått i det föregående får det i viss mån anses oklart när på verkställighetsstadiet ett pass eller en annan identitetshandling får omhändertas med stöd av 9 kap. 5 § UtlL. Skrivningarna i paragrafen om *när ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas och till dess beslutet kan verkställas* ger i förening med uttalandena i förarbetena utrymme för olika tolkningar. Möjligen finns utrymme för tolkningen att ett pass eller en annan identitetshandling får omhändertas även under tid på verkställighetsstadiet när avlägsnandebeslutet tillfälligt inte får verkställas. Något vägledande avgörande från Migrationsöverdomstolen finns emellertid inte.

För att det inte ska råda någon tvekan om att de verkställande myndigheterna ska få omhänderta pass och andra identitetshandlingar även under tid när det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt den föreslagna ordningen, bedöms det finnas behov av en reglering som tydliggör detta.

²⁷² Prop. 2021/22:131 s. 35, s. 176 f. och s. 283.

Någon ändring i sak är inte avsedd när det gäller tolkningen och tillämpningen av 9 kap. 5 § UtL i övrigt eller i andra ärendetyper än de som omfattas av ordningen med inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder.

8.7 Möjligheter till identifikation när en identitetshandling omhändertagits

En utlänning som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige ska som utgångspunkt styrka sin identitet eller i vart fall göra identiteten sannolik. För utlänningar som vistas i Sverige finns det ett behov av att kunna legitimera sig även utanför den ärendeprövning som sker hos Migrationsverket. Ett pass, ett nationellt identitetskort eller ett körkort är handlingar som i praktiken fungerar för identifikation.

En utlänning som får sitt pass eller en annan identitetshandling omhändertagen bör få en vidimerad kopia av den handling som omhändertas. En utlänning som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder föreslås också få en handling som ska motsvara ett LMA-kort. Handlingen ska visa att utlänningen omfattas av den nya lag om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar som föreslås gälla för dessa utlänningar. Handlingen kommer inte att vara en egentlig legitimationshandling, men kommer, på samma sätt som ett LMA-kort, att vara försedd med ett foto och i övrigt innehålla bland annat uppgifter om det namn och den födelsetid som utlänningen uppgett till Migrationsverket.

Enligt Polismyndigheten är ett LMA-kort inte en handling som kan anses styrka en utlännings identitet. Däremot kan Polismyndigheten, när en utlänning påträffas, via dennes LMA-kort och genom tillgång till Migrationsverkets datasystem kontrollera personens vistelserätt i landet. Vid kontakter med SKR har kommit fram att ett LMA-kort i dag accepteras som identifikation för en utlänning hos sjukvården och på apotek.

En utlänning som meddelats ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder har av flera skäl behov av en giltig identitetshandling som styrker hans eller hennes identitet. Det behovet kan emellertid inte anses väga lika tungt som samhällets behov av att effektivt kunna verkställa avlägsnande-

beslutet när det tillfälliga verkställighetshindret upphört. Det behovet bör, när en utlännings pass eller annan identitetshandling omhändertagits, kunna tillgodoses med en vidimerad kopia av den handling som omhändertagits. Till det kommer den handling som ska utfärdas för utlännings och som visar att han eller hon omfattas av den nya lag om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlännings som föreslås. Det får anses gälla även om handlingen, på samma sätt som ett LMA-kort, kommer att innehålla uppgifter om att kortet inte är giltigt som id-kort, att personens identitet inte alltid är fastställd och att kortet därför inte kan användas som ett id-kort.

Sammantaget görs bedömningen att berörda utlännings behov av att kunna legitimera sig på ett godtagbart sätt kan uppfyllas även under tid när de har fått pass eller andra identitetshandlingar omhändertagna.

8.8 Överklagande av beslut

Förslag: Ett beslut av den verkställande myndigheten att omhänderta en utlännings pass eller andra identitetshandlingar enligt den föreslagna ordningen ska inte få överklagas.

Ett beslut om avslag på en begäran från den enskilde om att återfå ett pass eller en annan identitetshandling, som omhändertagits med stöd av den föreslagna ordningen, ska dock få överklagas till allmän förvaltningsdomstol med stöd av 40 § FL.

Enligt nu gällande bestämmelser får ett beslut att omhänderta ett pass eller en annan identitetshandling enligt 9 kap. 4, 4 a eller 5 § UtL inte överklagas.²⁷³ Ett beslut om avslag på en begäran från en enskild om att återfå ett pass eller en annan identitetshandling som omhändertagits får överklagas till allmän förvaltningsdomstol enligt den allmänna regleringen om överklagande i 40 § FL.²⁷⁴

En verkställande myndighets beslut att omhänderta ett pass eller en annan identitetshandling, under den tid som det finns ett gällande

²⁷³ Jämför 14 kap. 1 § UtL.

²⁷⁴ I MIG 2020:25 uttalade Migrationsöverdomstolen att beslut om avslag på en begäran om att återfå ett pass som omhändertagits av Migrationsverket överklagas till allmän förvaltningsdomstol och inte till migrationsdomstol. Det beror på att denna fråga prövas enligt arkivlagens bestämmelser och med stöd av i lagen meddelade förordningar och föreskrifter.

beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder, bör på samma sätt som gäller enligt nuvarande regler inte kunna överklagas. Däremot bör det vara möjligt för den enskilde att överklaga ett beslut om avslag på en begäran från honom eller henne om att återfå ett pass eller en annan identitetshandling som omhändertagits med stöd av den föreslagna regleringen. I överensstämmelse med vad som nu gäller bör ett sådant beslut få överklagas till allmän förvaltningsdomstol med stöd av 40 § FL.

9 Bistånd vid inhibition av verkställigheten

9.1 Kapitlets innehåll

I kapitlet föreslås en ny ordning för bistånd som ska gälla för en utlänning som tillhör någon av kategorierna uteslutande- och vägransärenden, säkerhetsärenden enligt utlänningslagen, brottsutvisade eller ordnings- och säkerhetsstörningsärenden när han eller hon har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder.

Med begreppet bistånd avses i kapitlet olika typer av hjälp, stöd och insatser, såväl ekonomiska som andra insatser. I begreppet bistånd inkluderas här också hälso- och sjukvård, tandvård, utbildning och andra insatser som kan vara aktuella för en utlänning som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder.

Inriktningen i de här frågorna är att lämna förslag om en lägre nivå på bistånd till dessa utlänningar än enligt nuvarande ordning och att tillgången till de olika välfärdssystemen ska begränsas utifrån att berörda utlänningars vistelse här i landet bedöms vara tillfällig under den tid som ett beslut om inhibition av verkställigheten gäller. Samtidigt måste biståndet uppfylla de krav som ställs enligt internationell rätt och de garantier som gäller enligt EU-rätten.

Frågor om bistånd till utlänningar i de aktuella personkategorierna ska regleras i en ny lag med en tillhörande förordning. En utgångspunkt är att bestämmelserna i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i stor utsträckning ska tillämpas även för dessa utlänningar. Vissa justeringar behöver dock göras för att bestämmelserna ska passa nu aktuella personkategorier.

Bistånd för den dagliga livsföringen föreslås ges dessa utlänningar i form av dagersättning och särskilt bidrag. Beloppen för dagersätt-

ning föreslås ligga på samma nivåer som för asylsökande. Migrationsverket föreslås tilldela de nu aktuella utlänningarna en boendeplats vid ett boende i Migrationsverkets regi. Att bo på den tilldelade platsen ska som huvudregel vara ett villkor för rätt till dagersättning och särskilt bidrag.

Migrationsverket ska under vissa förhållanden få utföra kontrollåtgärder i boendetrymme och slutna förvaringsställen för att undersöka om boendevillkoret är uppfyllt. Vidare ska Migrationsverket ha rätt att i vissa situationer begära polishandräckning om en utlänning inte frivilligt lämnar en tilldelad boendeplats när en ny plats tilldelats.

Den som inte bor på tilldelad plats ska vara skyldig att underrätta Migrationsverket om sin aktuella bostadsadress. Dagersättningen ska kunna dras in för den som inte uppfyller denna underrättelseskyldighet och även i andra fall.²⁷⁵

För ensamkommande barn som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder föreslås att nuvarande bestämmelser enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ska gälla, bland annat i fråga om boende.

Hälso- och sjukvård, inklusive tandvård, ska erbjudas de aktuella utlänningarna på samma premisser som för asylsökande. De ska inte ha rätt till bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalansen, insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, kommunal vuxenutbildning, studiestöd eller etableringsinsatser.

Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande har i oktober 2024 lämnat betänkandet *Mottagandelagen – en ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande* (SOU 2024:68). I betänkandet föreslås att lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ska ersättas av en ny lag, mottagandelagen. De förslag som redovisas i detta kapitel bör under den kommande beredningen samordnas med förslagen i sistnämnda betänkande.

²⁷⁵ Jämför förslagen i lagrådsremissen *En ny ordning för asylsökandes boende* och betänkandet *En ny ordning för asylsökandes boende* (SOU 2022:64) som lämnats av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande.

9.2 Utgångspunkter för förslagen

9.2.1 Fullständiga välfärdsförmåner bör inte ges

De utlänningar som uppdraget omfattar har ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som har sin grund i att de till exempel har bedömts utgöra ett säkerhetshot eller ett hot mot allmän ordning och säkerhet. De kan också ha begått eller misstänks ha begått handlingar i sina ursprungsländer som innebär att de är uteslutna från skydd som flyktingar eller alternativt skyddsbehövande. Grunden för avvisningen eller utvisningen kan härutöver vara att de har begått brott i Sverige. Anledningen till att avlägsnandebesluten inte kan verkställas är att det finns ett tillfälligt verkställighetshinder.

I dag gällande ordning innebär att nu aktuella utlänningar beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vid tillfälliga verkställighetshinder som, förutom för utlänningar som utvisats på grund av brott, oftast bestäms till ett år. Ett sådant uppehållstillstånd medför i princip full tillgång till de förmåner som tillkommer personer som är bosatta i Sverige. Situationen för dessa utlänningar blir då lika förmånlig som för utlänningar som beviljas uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande. Att utlänningar som ska lämna landet på grund av de brott eller gärningar som de begått eller misstänks ha begått eller de verksamheter eller beteenden som de ägnat eller ägnat sig åt, men som tillfälligt inte kan göra det, får del av samma förmåner som utlänningar som är skyddsbehövande framstår inte som rimligt. Det har också Migrationsverket framhållit i en hemställan till regeringen.²⁷⁶

De aktuella utlänningarna föreslås i kapitel 5 som huvudregel få ett beslut om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder i stället för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det visar att deras vistelse i Sverige endast är tillfällig och inte handlar om att de ska etablera sig här.

I kapitel 7 föreslås att dessa utlänningar inte längre ska vara undantagna från kravet på arbetstillstånd för att ha rätt att arbeta i Sverige. Det innebär att de som utgångspunkt inte kommer att ha möjlighet att försörja sig genom eget arbete. Det kommer alltså i de flesta fall vara samhällets ansvar att för dessa utlänningar ordna bland annat boende, uppehälle och andra insatser. Samtidigt kan det också

²⁷⁶ Migrationsverkets hemställan 2023-04-17, dnr 1.1.2-2023-5196.

vara så att vissa av utlänningarna har egna medel eller bor tillsammans med någon som har inkomster och att de därmed inte behöver samhällets stöd.

En övergripande utgångspunkt är att det inte är rimligt att de utlänningar som har fått beslut om inhibition av verkställigheten på grund av tillfälliga verkställighetshinder ska omfattas av samma ekonomiska och sociala förmåner som personer som bor och arbetar i Sverige och uppfyller de gällande kraven för det.

Inriktningen på de förslag som läggs fram är, mot den bakgrunden, att bistånd och övriga insatser inte ska beviljas i större utsträckning än vad som är nödvändigt för att Sverige ska uppfylla sina internationella förpliktelser och att utlänningarna ska kunna åtnjuta de garantier som finns enligt EU-rätten. Hänsyn måste i detta hänseende tas också till att återvändandearbetet ska kunna bedrivas på ett ändamålsenligt sätt, även under tid när det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder.

För barn ska barnets rättigheter enligt barnkonventionen beaktas vid utformningen av nya regler. Det innebär bland annat att utlänningar, som är under 18 år och ingår i de personkategorier för vilka en ny reglering föreslås, ska uppmärksammas särskilt. Det ska framhållas att endast enstaka barn under de senaste åren har ingått i de personkategorier som nu är föremål för reglering. Det gäller i vart fall såvitt avser uteslutande- och vägransärenden. Två barn i dessa ärendetyper har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § UtlL under åren 2021–2023. Barnen har varit äldre tonåringar och nära 18 års ålder (numera vuxna).

Vid utformningen av nya regler ska hänsyn också tas till barnperspektivet när det gäller barn som ingår i samma familj som den som tillhör någon av de aktuella personkategorierna och har ett avlägsnandebeslut som på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder inte kan verkställas och därför meddelats ett beslut om inhibition av verkställigheten. Det motiveras av att barn påverkas såväl direkt som indirekt av de bestämmelser som inverkar på deras föräldrar.

9.2.2 Principer och garantier enligt återvändandedirektivet och EU-rättspraxis

För en utlänning som får ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder måste vissa garantier uppfyllas under tiden som verkställigheten av avlägsnandet skjutits upp. Vissa miniminivåer gäller också i fråga om bland annat sociala förmåner och sjukvård. Det följer av återvändandedirektivet och EU-rättspraxis.

Av artikel 14 i återvändandedirektivet framgår vissa principer som så långt möjligt ska beaktas under den tid som verkställigheten av ett avlägsnande skjutits upp. Principerna innebär att de familjemedlemmar som befinner sig på territoriet ska hållas samlade, att akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar ska tillhandahållas, att underåriga beroende på vistelsens längd ska ges tillträde till det grundläggande utbildningsväsendet och att utsatta personers särskilda behov ska beaktas. Med utsatta personer avses barn, funktionshindrade, äldre, gravida, ensamstående föräldrar och personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld.

Av ett avgörande från EU-domstolen framgår att en tredjelandsmedborgare, som fått verkställigheten av ett avlägsnandebeslut uppskjuten, har rätt till socialt stöd på en grundläggande nivå i syfte att säkerställa att utlänningen kan ta del av de garantier som anges i artikel 14 i återvändandedirektivet.²⁷⁷ Frågan i det målet gällde sjukvård.

I ett annat avgörande har EU-domstolen uttalat att artikel 4 i rättighetsstadgan skulle åsidosättas om likgiltigheten hos myndigheterna i en medlemsstat får till följd att en person som är helt och hållet beroende av bistånd från det offentliga befinner sig i en situation av extremt materiellt armod som gör det omöjligt för honom eller henne att tillgodose sina mest grundläggande behov och det skadar dennes fysiska eller mentala hälsa eller utsätter honom eller henne för en förnedring som är oförenlig med mänsklig värdighet.²⁷⁸ Det sagda gäller enligt domstolen oberoende av personens egen vilja och personliga val. Med de mest grundläggande behoven avses att äta, tvätta sig och ha tak över huvudet.

²⁷⁷ Mål C-562/13. Artikel 4 i rättighetsstadgan innebär ett förbud mot tortyr och omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling.

²⁷⁸ Mål C-352/23, punkten 75.

Återvändandedirektivet innehåller, till skillnad från vad som gäller enligt mottagandedirektivet, inte några detaljerade krav eller nivåer när det gäller förmåner för den som omfattas av direktivet.²⁷⁹ Ersättningsnivåerna kan därmed bestämmas nationellt.

9.2.3 Pågående lagstiftningsarbete för asylsökande

Betänkandet *En ny ordning för asylsökandes boende* (SOU 2022:64) har legat till grund för en lagrådsremiss med samma namn som regeringen överlämnat till Lagrådet den 3 oktober 2024. I det följande benämns den lagrådsremissen. Författningsändringarna i lagrådsremissen föreslås träda i kraft den 1 mars 2025.

Förslagen i lagrådsremissen rör alla asylsökande och de som omfattas av massflyktsdirektivet. Vissa av förslagen har bäring endast på gruppen asylsökande eller på dem som omfattas av massflyktsdirektivet. Flera av förslagen i lagrådsremissen bedöms dock ändamålsenliga även för de utlänningar som här är aktuella att reglera, det vill säga utlänningar som får beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder och ingår i tidigare nämnda personkategorier.

De förslag i lagrådsremissen som rör asylsökande men som bedöms vara relevanta även för utlänningar med beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder är sammanfattningsvis följande.

- Alla asylsökande ska, som huvudregel, tilldelas boendeplatser vid Migrationsverkets boenden, som benämns asylboenden.
- Att bo på ett asylboende ska, som huvudregel, vara ett villkor för att kunna få dagersättning och särskilt bidrag vid behov.
- Migrationsverket ska få undersöka det boendetrymme och de slutna förvaringsställen som en asylsökande disponerar på asylboendet när det behövs för att kunna bedöma om han eller hon uppfyller boendevillkoret och bor på den tilldelade platsen. Undersökningen ska ske i närvaro av ett vittne.

²⁷⁹ Mottagandedirektivet, se artiklarna 17–19 om materiella mottagningsvillkor och hälso- och sjukvård.

- Migrationsverket ska få begära handräckning av Polismyndigheten för att verkställa ett beslut om att en utlänning ska lämna en boendeplats i vissa fall.
- En asylsökande, som inte bor på ett asylboende, ska hålla Migrationsverket underrättat om sin bostadsadress.

Det här uppdraget omfattar utlänningar som samhället har ett särskilt behov av kontroll över, vilket innebär särskilda överväganden. Flera av förslagen i lagrådsremissen har bedömts relevanta även för nu aktuella utlänningar och har arbetats in i den nya lag som föreslås. Vissa förslag har modifierats för att bättre passa nu aktuell grupp utlänningar. Dessutom bör noteras att asylsökande i allmänhet omfattas av mottagandedirektivet medan återvändandedirektivet styr regleringen för de utlänningar som här är aktuella att reglera. Det motiverar också att förslagen i vissa fall skiljer sig åt.

9.3 Översikt över nuvarande system för bistånd

9.3.1 Bistånd till asylsökande

Enligt nuvarande bestämmelser gäller sammanfattningsvis följande för utlänningar som ansöker om asyl, asylsökande.

Asylsökande omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Migrationsverket har det övergripande ansvaret för att ordna boende till asylsökande som väljer att inte ordna boendet på egen hand. När Migrationsverket ordnar boende ingår ibland kost på boendet. Migrationsverket har också ansvar för att tillhandahålla ekonomiskt stöd till asylsökande vid behov. I Migrationsverkets ansvar ingår även samhällsintroduktion och viss sysselsättning för asylsökande.

Ekonomiskt stöd i form av dagersättning och särskilt bidrag kan, efter ansökan, beviljas en asylsökande, om behov finns. Det ansvarar Migrationsverket för. Dagersättning och särskilt bidrag kan beviljas såväl en asylsökande som bor på en boendeplats anordnad av Migrationsverket som en asylsökande som bor i ett boende som han eller hon ordnat på egen hand, förutom vid boende i en del av en kommun som har bedömts ha sociala och ekonomiska utmaningar. Dagersättningen kan sättas ned helt eller delvis vid vissa förhållanden.

Bistånd till boendekostnader utges inte för en asylsökande som väljer att bo på egen hand. Däremot kan bostadsersättning utges om en asylsökande arbetar på en ort där Migrationsverket inte kan erbjuda ett boende.

För asylsökande gäller i regel ett undantag från kravet på att ha arbetstillstånd för att ha rätt att arbeta i Sverige, vilket innebär en möjlighet till eget arbete. En asylsökande kan skriva in sig på Arbetsförmedlingen, men får inte ta del av arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Migrationsverket beslutar om och betalar ut statliga ersättningar till kommuner och regioner för insatser för asylsökande.

Regionen där den asylsökande vistas har ansvaret för att hälso- och sjukvård, inklusive tandvård, erbjuds. Det regleras i lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. Alla asylsökande ska av regionen erbjudas en hälsoundersökning, om det inte är uppenbart obehövligt. I övrigt har asylsökande rätt till omedelbar vård och tandvård, vård och tandvård som inte kan anstå och vissa andra uppräknade vårdinsatser. Asylsökande barn erbjuds fullständig hälso- och sjukvård samt tandvård upp till 18 års ålder.

En asylsökande har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL för förmåner som är av motsvarande karaktär som de som kan lämnas med stöd av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Han eller hon har inte heller rätt till bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken eller insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Ett asylsökande barn har rätt att gå i skola och i gymnasieskola, men har inte skolplikt. Rätten till gymnasieutbildning gäller endast om utbildningen påbörjas innan han eller hon har fyllt 18 år. Det är vistelsekommunen som ansvarar för skolgången. Som huvudregel har en asylsökande inte rätt till studiestöd via CSN. En asylsökande har inte heller rätt att delta i kommunal vuxenutbildning.

Särskilda bestämmelser gäller för ensamkommande barn enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Ett ensamkommande barn definieras i den lagen som ett barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skild från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare. Ensamkommande barn anvisas av Migrationsverket direkt till en kommun och kommunen an-

svarar för barnets boende och omsorg. Kommunens överförmyndare förordnar också god man för ensamkommande barn.

9.3.2 Bistånd om uppehållstillstånd beviljas

Om en asylsökande får bifall till sin ansökan om uppehållstillstånd utfärdar Migrationsverket ett uppehållstillståndskort. Med stöd av uppehållstillståndet kan utlänningen folkbokföras, om uppehållstillståndets längd och övriga omständigheter innebär att förutsättningarna för folkbokföring är uppfyllda. Genom folkbokföringen anses utlänningen ofta bosatt i Sverige, direkt eller indirekt, vid ansökan om olika förmåner och insatser. Utlänningen tilldelas ett personnummer och kan till exempel skaffa identitetskort och öppna bankkonto.

Utlänningar med uppehållstillstånd i Sverige har rätt att ordna sitt boende på egen hand. De kan också anvisas till en kommun för bosättning, om de omfattas av lagen om bosättning av vissa nyanlända invandrare för bosättning. Om utlänningen inte är självförsörjande har han eller hon möjlighet att ansöka om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen i bosättningskommunen för uppehälle och boende. Han eller hon har också rätt till bland annat fullständig hälso- och sjukvård, insatser via Försäkringskassan och ekonomiskt stöd vid studier. Vid bosättning kan en utlänning, som har rätt att arbeta i Sverige, få service av Arbetsförmedlingen som har i uppgift att undersöka om utlänningen tillhör målgruppen för etableringsprogrammet. Syftet med etableringsprogrammet är att underlätta och påskynda etablering i arbetslivet och i samhället. Svenska för invandrare är i regel en obligatorisk del i etableringsprogrammet för en nyanländ med uppehållstillstånd. Även studier inom kommunal vuxenutbildning (komvux) kan ingå.

9.3.3 Bistånd vid avslag på en asylansökan

En utlänning som fått avslag på sin ansökan om asyl och har ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som fått laga kraft är normalt skyldig att återvända till sitt hemland. Huvudregeln är att utlänningen ska återvända självmant.

För en utlänning i den situationen, som tidigare har ansökt om asyl och omfattats av lagen om mottagande av asylsökande m.fl., upphör rätten till bistånd enligt den lagen i följande situationer. För en vuxen, som inte bor tillsammans med ett eget barn under 18 år eller ett barn under 18 år för vilket han eller hon får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, upphör rätten i regel när utlänningens tidsfrist för frivillig avresa löper ut eller när beslutet om avvisning eller utvisning får laga kraft, om beslutet inte innehåller någon sådan tidsfrist. Undantag gäller för den situationen att avvisnings- eller utvisningsbeslutet inte får verkställas. För den som bor tillsammans med ett eget barn under 18 år eller ett barn under 18 år för vilket han eller hon får anses ha trätt i föräldrarnas ställe upphör rätten till bistånd i regel först när utlänningen lämnar landet. En utlänning som har omfattats av rätten till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. kan i vissa fall återinträda i rätten till bistånd efter anmälan till Migrationsverket.²⁸⁰

En utlänning som fått ett beslut om avvisning eller utvisning erbjuds plats på ett återvändandecenter. Det gäller även en utlänning som ingår i en barnfamilj. Något annat boende via Migrationsverket erbjuds inte i den situationen. Möjligheten att välja att bo i eget boende finns dock kvar även på verkställighetsstadiet.

9.3.4 Bistånd vid avsaknad av nödvändiga tillstånd eller myndighetsbeslut

Den som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd eller myndighetsbeslut och som inte har varit asylsökande, saknar rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen annat än för att undgå en akut nödsituation.

När det gäller hälso- och sjukvård och tandvård gäller i dessa fall lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd. Det innebär att omedelbar vård och tandvård samt sådan vård och tandvård som inte kan anstå ska erbjudas, alltså vård och tandvård i samma omfattning som för en asylsökande. Barn, som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd eller myndighetsbeslut, har rätt till fullständig vård och tandvård på samma sätt som gäller för asylsökande barn.

²⁸⁰ Se 11 och 11 a §§ LMA.

Rätt att gå i grundskolan och att delta i gymnasieutbildning gäller också för en utlänning i denna situation, om han eller hon påbörjar utbildningen före 18 års ålder. De saknar rätt till komvux. En utlänning som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd eller myndighetsbeslut omfattas inte heller av socialförsäkringsbalkens förmåner, rätten till stöd enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, etableringsinsatser via Arbetsförmedlingen eller studiestöds-systemet.

9.4 Förutsättningar för regleringen

9.4.1 Målgruppen för regleringen är inte homogen

Den målgrupp för vilken en reglering om bistånd nu ska föreslås består av utlänningar som kan befinna sig i olika situationer när de får ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder. Det är alltså inte fråga om en homogen grupp utlänningar. Vissa av utlänningarna har aldrig ansökt om asyl och har därmed i regel inte heller omfattats av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Det kan till exempel gälla gruppen brottsutvisade och de som tillhör kategorin ordnings- och säkerhetsstörningsärenden. En del av utlänningarna kan tidigare ha haft tidsbegränsade uppehållstillstånd och kan därmed vara folkbokförda. Andra kan också ha pågående bosättningsbaserade förmåner, etableringsinsatser eller genomgå utbildningar när de får ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder.

Att en utlänning meddelas ett beslut om avvisning eller utvisning innebär inte att utlänningen med automatik avregistreras från folkbokföringen, om han eller hon sedan tidigare är folkbokförd. Det innebär att en utlänning som meddelas ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder, i stället för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, kan komma att vara fortsatt folkbokförd i landet och därmed uppfattas som bosatt här.²⁸¹

²⁸¹ Se avsnitt 4.4.

9.4.2 Varje myndighet gör sin prövning av tillhörigheten till ett ersättningssystem

Varje myndighet som ska besluta om en förmån ska beviljas ska pröva om förutsättningarna för att det är uppfyllda utifrån det regelverk som gäller för förmånen. De krav som ofta ställs för kvalificeringen till en viss förmån är bosättning i Sverige och innehav av uppehållstillstånd.

De utlänningar som kan få ett beslut om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder är, som nyss nämnts, inte en homogen grupp. Det finns såväl individer som anses vara bosatta här i landet, som de som inte är det. Det innebär vissa utmaningar vid utformningen av nya bestämmelser om bistånd.

9.5 En ny lag bör reglera bistånd vid beslut om inhibition av verkställigheten

Förslag: En ny lag bör reglera det bistånd som vid behov ska vara tillgängligt för en utlänning som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder.

En förordning bör komplettera den nya lagen.

9.5.1 En ny lag är den lämpligaste lösningen

Mot bakgrund av de ovan redovisade förutsättningarna är bedömningen att övervägande skäl talar för att reglera frågan om bistånd till de utlänningar som får ett beslut om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder i en ny lag. Den främsta anledningen är att de utlänningar som kommer att omfattas av regleringen inte är en homogen grupp. De som berörs kan tidigare ha ansökt om asyl. Det kan emellertid också röra sig om utlänningar som aldrig har ansökt om asyl eller uppehållstillstånd på någon annan grund. Vissa i gruppen kan också tidigare ha haft uppehållstillstånd i Sverige och vara folkbokförda, medan andra inte är det. Genom att reglera frågorna i en separat lag med en tillhörande förordning kan vissa specifika regler för den här målgruppen införas,

samtidigt som hänvisningar kan göras till bestämmelser i andra lagar. Ett bemyndigande tas in i den nya lagen.

Lagen föreslås benämnas *lagen om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar*. Att lagen ska gälla endast vissa utlänningar bör framgå av lagens rubrik. Det ska vara tydligt att lagen inte omfattar alla utlänningar som har fått ett avlägsnandebeslut inhiberat. Lagen ska omfatta bara de utlänningar som har fått ett beslut om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder enligt de bestämmelser som nu föreslås. Ett sådant beslut kan fattas för en utlänning som är utvisad på grund av brott. Ett sådant beslut kan också fattas för en utlänning i ett uteslutandeärende, ett vägransärende, ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen eller ett ordnings- och säkerhetsstörningsärende.

Begreppet bistånd används i det här sammanhanget, som tidigare nämnts, som ett övergripande begrepp för stöd som omfattar ekonomiskt bistånd, bistånd i form av logi och olika typer av insatser som hälso- och sjukvård, insatser via Försäkringskassan, utbildnings- och etableringsinsatser samt ekonomiskt stöd vid utbildning.

9.5.2 Alternativ som övervägts

Ett alternativ som har övervägts är att införa den aktuella gruppen utlänningar som en egen personkrets i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (1 § LMA). Nackdelen med det skulle vara att personer som aldrig har ansökt om asyl eller uppehållstillstånd på någon annan grund, till exempel vissa av de brottsutvisade, då skulle omfattas av en lag som är utformad främst för asylsökande. Det skulle kunna uppfattas som allt för långt från syftet med lagen om mottagande av asylsökande m.fl. att låta lagen omfatta även berörda utlänningar. En fördel med att inbegripa nu aktuella personkategorier i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. skulle dock vara att det ger ett samlat och möjligtvis därmed mer överblickbart system.

Ett annat alternativ skulle kunna vara att reglera frågan om bistånd för nu aktuella utlänningar direkt i utlänningslagen, se till exempel 11 kap. 13 § UtlL. I den paragrafen anges att utlänningar som är tagna i förvar omfattas av rätten till dagersättning och särskilt bidrag enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Nackdelen med det alternativet är att det i en sådan reglering skulle krävas hän-

visningar till flera olika lagar och att särbestämmelser om insatser som föreslås gälla enbart för de utlänningar som har fått ett beslut om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder inte skulle vara lämpliga att föra in i utlänningslagen. Ekonomiskt bistånd och andra insatser för asylsökande med flera ligger utanför den huvudsakliga regleringen i utlänningslagen. Slutsatsen är därför att en ny lag är ett bättre och mer ändamålsenligt sätt att reglera frågan om bistånd för de utlänningar som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder.

Mot bakgrund av pågående lagstiftningsarbete för asylsökande med flera, kan ett framtida alternativ bli att de bestämmelser som här föreslås för utlänningar som har ett beslut om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder inkluderas i en ny mottagandelag som omfattar såväl asylsökande som andra utlänningar. Dessa bestämmelser kan då tas in i ett eget kapitel i den lagen.²⁸²

9.6 Den nya lagens tillämpningsområde

Förslag: De utlänningar som ska omfattas av den nya lagen är utlänningar i kategorierna brottsutvisade, säkerhetsärenden enligt utlänningslagen, uteslutandeärenden, vägransärenden och ordnings- och säkerhetsstörningsärenden. Det gäller om de har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder enligt de nya bestämmelser i utlänningslagen som föreslås, se kapitel 5.

9.6.1 Lagens personkrets

Den nya lagen bör tydligt ange vilka som omfattas av dess bestämmelser. Det ska framgå att lagen inte omfattar alla utlänningar som har ett avlägsnandebeslut som inhiberats. De utlänningar som omfattas är endast de som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder enligt 12 kap. 16 b § första stycket UtL (kategorin brottsutvisade) eller enligt 12 kap. 17 a § första stycket samma lag (kategorierna säker-

²⁸² Se SOU 2024:68 och lagrådsremissen *En ny ordning för asylsökandes boende*.

hetsärenden enligt utlänningslagen, uteslutandeärenden, vägransärenden och ordnings- och säkerhetsstörningsärenden).

Lagen gäller inte heller för utläningar som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § andra stycket UtlL. Enligt den föreslagna ordningen är det endast om det finns särskilda skäl som ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska beviljas en utläning vid ett tillfälligt verkställighetshinder, alltså endast i undantagsfall. För den som beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt den nya ordningen bör därför nuvarande bestämmelser gälla även fortsättningsvis. Det innebär att uppehållstillståndets längd i många fall har betydelse för om utläningen ska anses bosatt i landet eller inte. Varje myndighet som prövar rätten till bistånd eller annan insats får härmed göra en bedömning av rätten till bistånd eller en insats utifrån tillämpliga bestämmelser. Den nya lagen gäller alltså inte för dessa utläningar.

9.6.2 När ska den nya lagen tillämpas?

Förslag: Den nya lagen ska tillämpas när det finns ett *gällande* beslut om inhibition av verkställigheten.

När börjar lagen tillämpas?

I den nya lagen ska anges vid vilken tidpunkt lagen börjar gälla för den angivna personkretsen. Det bedöms lämpligt att lagen ska tillämpas när den som ingår i personkretsen har ett *gällande* beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder. Ett sådant beslut kan börja gälla direkt, vilket är fallet om beslutet fattas när det redan finns ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft. Om ett beslut om inhibition av verkställigheten däremot meddelas *samtidigt* som ett beslut om avvisning eller utvisning, börjar beslutet om inhibition av verkställigheten att gälla först när beslutet om avvisning eller utvisning fått laga kraft.

När är lagen inte längre tillämplig?

Ett beslut om inhibition av verkställigheten kan upphävas eller upphöra att gälla i övrigt i olika situationer.²⁸³ När ett beslut om inhibition av verkställigheten inte längre gäller, ska inte heller den nya lagen tillämpas för de utlänningar som tidigare har haft ett sådant beslut.

Ett beslut om inhibition av verkställigheten ska upphävas om det inte längre finns skäl för beslutet. Så kan vara fallet till exempel om det tillfälliga verkställighetshindret upphört och det således bedöms möjligt med en verkställighet. Ett beslut om inhibition av verkställigheten ska också upphävas om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska beviljas. Ett beslut att upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten gäller omedelbart.

Ett beslut om inhibition av verkställigheten kan i vissa fall upphöra utan att något beslut om upphävande behöver fattas. Det gäller till exempel om avlägsnandebeslutet preskriberas eller om avlägsnandebeslutet upphävs genom ett lagakraftvunnet avgörande.

Om ett beslut om inhibition av verkställigheten har upphävts, eftersom verkställigheten av avlägsnandebeslutet bedöms kunna genomföras och utlänningen har tagits i förvar i avvaktan på verkställighet, gäller regleringen i 11 kap. 3 § UtlL för ekonomiskt bistånd. Det innebär en rätt till dagersättning och särskilt bidrag enligt 17 och 18 §§ LMA vid behov. Om ett uppehållstillstånd beviljas en utlänning som tidigare har omfattats av den nya lagens personkrets gäller i stället bestämmelserna om bistånd enligt nuvarande ordning när ett sådant tillstånd beviljas. Det innebär att uppehållstillståndets längd har betydelse för om utlänningen ska anses bosatt i landet eller inte. Den nya lagen tillämpas alltså bara så länge ett beslut om inhibition av verkställigheten som meddelats på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder gäller.

²⁸³ Se avsnitten 5.6.3, 5.7, 5.15.3 och 5.16.

9.7 I den nya lagen anges vilka bestämmelser i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som ska tillämpas

Förslag: I den nya lagen ska anges att vissa bestämmelser i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ska tillämpas för berörda utlänningar. I övrigt ska bestämmelserna i den nya lagen gälla. De uttryck som anges i den nya lagen ska ha samma betydelse som i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

9.7.1 En ny lämplig ordning

Enligt nu gällande ordning beviljas en utlänning som tillhör någon eller några av de aktuella personkategorierna ett tidsbegränsat uppehållstillstånd när ett avlägsnandebeslut inte kan verkställas på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder. Det innebär i de flesta fall att han eller hon med stöd av det tidsbegränsade uppehållstillståndet får rätt till bistånd av olika slag på sätt som tillkommer en här bosatt person. Den ordningen bör nu ersättas. Den nya ordningen bör avspejla det faktum att dessa utlänningar inte bör ha rätt till fullständiga välfärdsförmåner eller att stärka sin anknytning till Sverige, eftersom vistelsen här i landet bedöms som tillfällig så länge det finns ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder. Samtidigt behöver berörda utlänningar under denna tid garanteras bistånd för sitt uppehälle och boende. Det ska ses mot bakgrund av bland annat att de i de flesta fall inte kommer att ha rätt att arbeta i Sverige och att det skulle strida mot EU-rätten och internationella åtaganden att utesluta dem från stöd.

Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som utgångspunkt

Vid överväganden om hur rätten till bistånd skulle kunna regleras för den nya lagens personkrets ligger det närmast till hands att som utgångspunkt använda lagen om mottagande av asylsökande m.fl. På det sättet får den nya lagens personkrets tillgång till ett system med bistånd som redan är inarbetat och som har en lägre och mer schematisk ersättningsnivå än vad som gäller enligt socialtjänstlagen, som

nu är tillämplig för berörda utlänningar när de beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd, om de inte själva eller på annat sätt kan klara sin försörjning.

Bistånd till uppehälle och boende enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ligger på en något högre nivå än vad återvändandedirektivet kräver, eftersom lagen är anpassad till mottagandedirektivets garantier, det vill säga de garantier som gäller för utlänningar under tiden de är asylsökande. I mottagandedirektivet anges att materiella mottagandevillkor ska finnas tillgängliga som ger en rimlig levnadsstandard avseende bland annat uppehälle. För logi anges i mottagandedirektivet att anläggningar ska garantera en tillräcklig levnadsstandard.²⁸⁴

De utlänningar som omfattas av den nya lagen omfattas av återvändandedirektivet, inte av mottagandedirektivet. Stöd och bistånd på en grundläggande nivå i överensstämmelse med de garantier som följer av artikel 14 i återvändandedirektivet och hur den artikeln uttolkats av EU-domstolen bedöms kunna tillgodoses genom bistånd till uppehälle och logi i enlighet med principerna i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Uttryck som används i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ska ha samma betydelse i den nya lagen. Det förenklar tillämpningen.

Den personkrets som den nya lagen omfattar har fått avlägsnandebeslut på grund av skäl som innebär att myndigheterna behöver ha en striktare kontroll över dem än vad som kan sägas generellt gälla för asylsökande. Anpassningar behöver därför göras utifrån vad som bör gälla för den nya lagens personkrets, det vill säga vissa avsteg från bestämmelserna i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

9.7.2 Ett dokument som visar tillhörighet till den nya lagen bör utfärdas

Förslag: En utlänning som omfattas av den nya lagen ska tilldelas ett dokument som utvisar tillhörigheten till lagen. Bestämmelser om ett sådant dokument ska tas in i den nya förordning som föreslås.

²⁸⁴ Se artiklarna 17 och 18 i mottagandedirektivet.

Den som omfattas av den nya lagen ska förse med ett kort som utvisar det

Den som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. får ett så kallat LMA-kort utfärdat av Migrationsverket.²⁸⁵ Kortet är försett med fotografi på innehavaren och är ett bevis på att utlänningen har rätt att vistas i Sverige under tiden som han eller hon väntar på beslut i fråga om sin ansökan om uppehållstillstånd. Kortet innehåller till Migrationsverket uppgivet för- och efternamn, uppgiven födelsetid, kön och språk. Kortet innehåller även information om utlänningen har rätt att arbeta under den tid som han eller hon är asylsökande, så kallat AT-und. Denna information ligger i en QR-kod som finns på kortet. Kortet är personligt och avsett att visas upp vid vårdbesök och i liknande situationer. Den som har ett LMA-kort behöver besöka Migrationsverket regelbundet för att förlänga kortets giltighetstid. Giltighetstiden kan förlängas med tre månader i taget.

Enligt uppgifter från Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, godtas ett LMA-kort inom hälso- och sjukvården och på apotek som en identitetshandling, men kortet är inte någon egentlig identitetshandling. I praktiken fungerar det dock vanligtvis som ett bevis på att innehavaren har de rättigheter som tillkommer en asylsökande.

Det bedöms lämpligt att ett kort, antingen i form av ett LMA-kort eller ett liknande, utfärdas för den som ingår i den nya lagens personkrets. Kortet bör visa att utlänningen i fråga omfattas av den nya lagen. I övrigt bör kortet innehålla samma uppgifter som ett LMA-kort. Till skillnad från ett LMA-kort ska det framgå av kortet att innehavaren inte är undantagen från kravet på att ha ett arbetstillstånd för att ha rätt att arbeta i Sverige. Det är en fördel om kortet kan ge de upplysningar som olika myndigheter behöver för att fatta beslut i frågor om bland annat bistånd.

²⁸⁵ Se 2 b § FMA.

9.7.3 Personkretsen i 1 § första stycket 1 LMA

Förslag: Vid tillämpning av bestämmelserna i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ska en utlänning som omfattas av den nya lagen likställas med en utlänning som avses i 1 § första stycket 1 LMA.

Det finns tre kategorier av utlänningar som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. De räknas upp i 1 § första stycket 1–3 LMA. Punkten 1 omfattar utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flyktingar eller alternativt skyddsbehövande. Punkten 2 omfattar utlänningar som omfattas av massflyktsdirektivet och punkten 3 utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd och av särskilda skäl har rätt att vistas i Sverige medan ansökan prövas. I de olika bestämmelserna i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. hänvisas det till dessa tre kategorier. Utifrån hur lagen om mottagande av asylsökande m.fl. är uppbyggd underlättar det om det i den nya lagen framgår att vid tillämpningen av uppräknade bestämmelser i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ska en utlänning som omfattas av den nya lagen likställas med en utlänning i 1 § första stycket 1 LMA. De utlänningar som får ett beslut om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder kommer då som huvudregel att ha rätt till samma förmåner som de asylsökande har om inte annat anges i den nya lagen.

9.7.4 Särskilda bestämmelser för ensamkommande barn

Förslag: De särskilda bestämmelserna om ensamkommande barn som finns i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ska gälla även för ett ensamkommande barn som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder. Det innebär att Migrationsverket för ett ensamkommande barn ska anvisa en kommun som har att ordna boendet. Ett ensamkommande barn ska, liksom övriga personer som omfattas av den nya lagen, vara registrerat vid ett av Migrationsverkets boenden.

Den nya lagen ska inte innehålla några särbestämmelser för barn som inte är ensamkommande.

Ett ensamkommande barn är ett barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilt från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare.²⁸⁶

Det finns vissa särbestämmelser som rör ensamkommande barn i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Enligt 3 § andra stycket LMA anvisas ett ensamkommande barn av Migrationsverket till en kommun som ordnar boendet. I 3 a § första stycket LMA anges att alla ensamkommande barn ska vara registrerade vid en förläggning. Dessa bestämmelser i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. bör gälla även om ett ensamkommande barn får ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder.

Statistik visar att under åren 2021–2023 var det inom kategorierna uteslutandeärenden och vägransärenden endast två barn av totalt 202 utlänningar som beviljades ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § UtL på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder. Det rörde sig om barn som inom kort fyllde 18 år. Av statistiken framgår inte om de var ensamkommande barn eller inte. Även om ärendekategorierna brottsutvisade och den nya kategorin ordnings- och säkerhetsstörningsärenden läggs till, är det inte troligt att antalet ensamkommande barn kommer att öka nämnvärt i de kategorier som blir aktuella för beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder. Den ordning som är inarbetad för ensamkommande barn, med bland annat boende via kommunen, bör därför inte ändras. En god man förordnas för ett ensamkommande barn av överförmyndaren i den kommun där barnet vistas. Den gode mannen kan vara behjälplig vid olika administrativa åtgärder som rör barnet. Registreringen av barnet vid ett av Migrationsverkets boenden administreras av Migrationsverket. Vid 18 års ålder övergår barnet till att omfattas av reglerna för vuxna. En utlänning som tidigare har kategoriserats som ett ensamkommande barn kommer då att omfattas av den nya lagens regler för vuxna, om han eller hon har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten.

²⁸⁶ Se 1 b § LMA.

Barn som inte är ensamkommande

Till skillnad från ensamkommande barn har barn som inte anses som ensamkommande i vart fall en förälder eller annan vuxen som trätt i en förälders ställe i Sverige att vända sig till för stöd i sin situation. Enligt förslagen i avsnitten 5.5.5 och 5.14.2 ska vid bedömningen av om det finns särskilda skäl att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i stället för att besluta om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder inte enbart den omständigheten att utlänningsen är ett barn anses som ett tillräckligt skäl. Vidare är bedömningen att övriga föreslagna bestämmelser, till exempel regleringen om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning, ska gälla även för barn.

När det gäller unga lagöverträdare och frågan om utvisning på grund av brott kan noteras att domstolarnas bedömning av utvisningsfrågan görs utifrån samma grundförutsättningar som för vuxna lagöverträdare såvitt avser brottsligheten och återfallsrisken. Vid bedömningen av de personliga förhållandena tas hänsyn till utlänningsens ungdom. Då får också anknytningen till hemlandet betydelse och barnets behov av kontakt med sina föräldrar.²⁸⁷

Barnkonventionen, som gäller som lag i Sverige, ska beaktas i frågor som rör barn. Härigenom garanteras att barnrättsperspektivet tillmäts tillräcklig betydelse och att ett barns bästa beaktas i första hand och vägs mot vad som i övrigt kommit fram i ett ärende. Mot den bakgrunden bedöms barn kunna omfattas av den nya lagen utan andra undantag än vad som i det föregående angetts om ensamkommande barn. Tilläggas kan att det av avsnitt 9.19 framgår att ett barn alltid ska erbjudas fullständig hälso- och sjukvård, inklusive tandvård. Av avsnitt 9.21 framgår att barn har rätt till utbildning.

²⁸⁷ Se prop. 2021/22:224 *Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk* s. 126. Det framgår där bland annat att hänsyn ska tas till ett barns anknytning till Sverige, att barnets bästa ska beaktas och att det inte bör komma i fråga att utvisa ett barn som har båda sina föräldrar i Sverige. Se också *Utvisning*, Rättslig vägledning 2023:15, Åklagarmyndigheten Utvecklingscentrum, september 2023, s. 55 och Svea hovrätts dom den 23 september 2024 i mål nr B 7253-24.

9.8 Bistånd i form av dagersättning och särskilt bidrag

Förslag: Dagersättning och särskilt bidrag ska kunna ges till den som ingår i nya lagens personkrets. Ett grundläggande krav för att få sådant bistånd är att egna medel saknas. Bedömningen ska göras på samma sätt som enligt nuvarande bestämmelser i 17 och 18 §§ LMA.

Ett beslut om dagersättning och särskilt bidrag ska kunna överklagas.

Beloppen för dagersättning ska framgå av den nya förordningen.

9.8.1 Dagersättning och särskilt bidrag ska kunna ges

Enligt nu gällande ordning får den som beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen om han eller hon inte kan försörja sig själv och anses bosatt i en kommun. Försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen för en ensamstående vuxen utan barn är sammanlagt 5 030 kronor i månaden för 2024.²⁸⁸ Dessutom kan bistånd ges för skäligen boendekostnader. Den som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder har enligt nu gällande bestämmelser i regel också rätt att arbeta.

En inriktning generellt, när det gäller de utlänningar som har fått avlägsnandebeslut och som tillhör någon av de personkategorier som här är aktuella för reglering, är att fokus ska ligga på att fattade beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas. Den inriktningen är prioriterad även under den tid som det finns ett sådant tillfälligt hinder mot verkställighet som lett fram till ett beslut om inhibition av verkställigheten. Avsikten är inte att dessa utlänningar på olika sätt ska etablera sig här i landet under den så kallade inhibitionstiden, till exempel genom arbete, olika bidrag eller välfärdsförmåner i övrigt. Fokus ska i stället ligga på den kommande verkställighet som på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder avvaktas. Samtidigt behöver det finnas en ordning för bistånd för nu aktuella individer för den tid som beslutet om inhibition av verkställigheten gäller. De

²⁸⁸ Se 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen.

kommer i de flesta fall inte att ha egna inkomster, eftersom de kommer att behöva ett arbetstillstånd för att ha rätt att arbeta i Sverige. Den nödvändiga försörjningen får därför som utgångspunkt ordnas på annat sätt.

EU-rätten, som den uttolkats av EU-domstolen, ställer krav på att medlemsstaterna ska ge utlänningar med avlägsnandebeslut där verkställigheten skjutits upp socialt stöd på en grundläggande nivå. Stödet ska syfta till att utlänningarna ska kunna ta del av de garantier, i avvaktan på återvändande, som anges i artikel 14 i återvändanddirektivet, bland annat i fråga om akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar.

Med dessa utgångspunkter föreslås att de utlänningar som omfattas av den nya lagen ska ha rätt till dagersättning och särskilt bidrag på samma sätt som asylsökande har enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Den som omfattas av den nya lagen föreslås däremot inte ha rätt till bostadsersättning (16 § LMA).

Dagersättning och särskilt bidrag enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Av lagen och förordningen om mottagande av asylsökande m.fl. framgår bland annat följande. Endast den som saknar egna medel har rätt till dagersättning (17 § LMA). Den som ansöker om eller får dagersättning ska anmäla sådana ändringar i fråga om inkomst eller andra förhållanden som kan antas påverka rätten till eller storleken av biståndet (8 a § FMA).

Dagersättningen för en ensamstående vuxen är 71 kronor per dag vid egen mathållning och 24 kronor per dag när fri mat ingår i inkvarteringen.²⁸⁹ Dagersättningen avser att täcka kostnader för livsmedel, kläder, skor, fritidsaktiviteter, hygienartiklar och andra förbrukningsvaror, samt utgifter för hälso- och sjukvård, tandvård och läkemedel.

Särskilt bidrag kan lämnas för annat angeläget behov (18 § LMA). Ett sådant bidrag avser kostnader för särskilda behov som är nödvändiga för en dräglig livsföring. Det kan till exempel handla om kostnader för vinterkläder, glasögon, kosttillskott, utrustning för

²⁸⁹ 5 och 6 §§ FMA.

funktionsnedsättning eller spädbarnsutrustning. Det kan också handla om avgifter för sjukvård, läkemedel och tandvård (7 § FMA).

Av 16 § LMA framgår att asylsökande också kan få bistånd i form av bostadsersättning. Sådant bistånd kan ges till den som har rätt att arbeta och på grund av ett arbete flyttar till en ort där Migrationsverket inte har möjlighet att erbjuda anläggningsboende.²⁹⁰

Samma ordning som gäller enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. bör tillämpas för den nya lagens personkrets

Det bedöms lämpligt att tillämpa samma grundprinciper för bistånd i form av dagersättning och särskilt bidrag för den nya lagens personkrets som gäller för asylsökande. Bostadsersättning, som kan ges enligt 16 § LMA, ska inte kunna ges till den som omfattas av den nya lagen. Det motiveras av att den som omfattas av den nya lagen som utgångspunkt inte ska ha rätt att förvärvsarbeta. Regleringen om bostadsersättning blir därför inte tillämplig för den nya lagens personkrets. Dessutom kommer boendet att vara ordnat via Migrationsverket.

De formella kraven för att kunna få dagersättning och särskilt bidrag ska vara desamma som för asylsökande. Kraven ska tas in i den nya förordning som föreslås. Kraven innebär att ansökan om bistånd ska vara skriftlig, underskriven av den sökande och innehålla en förklaring på heder och samvete att de uppgifter om ekonomiska och personliga förhållanden som lämnas är riktiga. Den som ansöker om eller har dagersättning eller särskilt bidrag ska också till Migrationsverket anmäla sådana ändringar i fråga om inkomst och andra förhållanden som kan antas påverka rätten till eller storleken av biståndet.

Ett beslut om dagersättning eller särskilt bidrag ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol på samma sätt som enligt nuvarande ordning gäller för ett motsvarande beslut enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. I den nya lagen anges därför att 22 § LMA ska tillämpas. Nedsättning av dagersättning enligt 10 § LMA ska kunna ske under vissa villkor, vilket också ska framgå av den nya lagen, se avsnitt 9.14.

²⁹⁰ Se 4 § FMA.

Det ställs upp vissa ytterligare krav för att kunna beviljas dagersättning och särskilt bidrag för den nya lagens personkrets, se avsnitten 9.7.4, 9.9, 9.9.7, 9.10 och 9.11.

Beloppen för dagersättning

I den nya förordningen ska de belopp för dagersättning som ska gälla för den nya lagens personkrets anges. Beloppen gäller endast för den person som omfattas av den nya lagen. Om den personen ingår i en familj, där övriga familjemedlemmar är asylsökande, omfattas inte övriga familjen av de belopp som anges i den nya förordningen. Dagersättning för dem beräknas i stället utifrån vad som gäller för asylsökande enligt förordningen om mottagande av asylsökande m.fl. Av 6 § FMA framgår hur beräkningen av dagersättning ska göras om det finns flera barn i en familj. Om den som omfattas av den nya lagen själv är under 18 år, och därmed ett barn, ska han eller hon räknas med i det faktiska antalet barn i familjen vid tillämpning av 6 § tredje stycket FMA.

9.8.2 En skälig ersättningsnivå

Förslagen att tillämpa samma nivåer för dagersättning för den nya lagens personkrets som för asylsökande innebär att dagersättningen för en ensamstående vuxen utan barn uppgår till 2 130 kronor i månaden vid egen mathållning och till 720 kronor i månaden om mat tillhandahålls av Migrationsverket. Det leder till en nivåsänkning när det gäller den ekonomiska ersättningen jämfört med det bistånd som enligt dagens ordning kan ges enligt socialtjänstlagens bestämmelser i motsvarande situation (5 030 kronor/månad). Att slopa möjligheten till bostadsersättning för dessa utlänningar innebär också att bistånd till kostnader för eget boende inte i något fall kommer att ges. Biståndet bedöms motsvara en skälig nivå för bistånd under den tillfälliga vistelse i Sverige som det handlar om under den tid ett beslut om inhibition av verkställigheten gäller. De garantier om stöd på grundläggande nivå som gäller en EU-rätten bedöms tillgodoses genom förslagen.

Jämfört med nuvarande ordning innebär förslagen också att ansvaret för bistånd och boende flyttas från vistelsekommunen till sta-

ten genom Migrationsverket. Det bedöms vara ändamålsenligt, bland annat eftersom Migrationsverket är en av de verkställande myndigheter som har att verka för ett aktivt återvändandearbete för dessa utlänningar även under tid då ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder gäller.

Det noteras att Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande i SOU 2024:68 föreslår att dagersättningen för asylsökande ska ha koppling till grunderna för socialtjänstlagens beräkning av försörjningsstöd. Nivån för dagersättningen föreslås beräknas som en procentsats av den riksnorm för personliga kostnader som regeringen varje kalenderår fastställer.²⁹¹ Om det förslaget genomförs bör den principen kunna gälla för dagersättning också för den personkrets som omfattas av den nya lagen. Den frågan får övervägas vidare under den fortsatta beredningen av utredningsförslagen.

9.8.3 Ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL ska inte kunna ges

Förslag: Den som omfattas av den nya lagen ska inte ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL.

En enskild kan ansöka om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL i den kommun där personen vistas eller bor om han eller hon saknar egna medel för sin försörjning eller behöver bistånd för livsföringen i övrigt. Om kraven för bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL är uppfyllda är kommunen skyldig att ge bistånd till försörjningen samt livsföringen i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL kan ges som ekonomiskt bistånd eller i annan form, till exempel i form av hjälp och stöd i hemmet.

Av 1 § andra stycket LMA framgår att den som omfattas av den lagen inte har rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL för förmåner av motsvarande karaktär och att rätt till bistånd inte heller finns för bostadskostnader. Utgångspunkten enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. är att staten, genom Migrationsverket, ansvarar för mottagandet av asylsökande och det bistånd som ska lämnas i form av boende och ekonomiskt bistånd till den som omfattas av lagen. I

²⁹¹ Se SOU 2024:68 avsnitt 8.8.3.

förarbetena till 1 § andra stycket LMA framhölls att den som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. normalt inte bör kunna anses berättigad till bistånd för sin försörjning enligt socialtjänstlagen. Det bistånd som avsågs var bistånd som utfyllnad till vad en asylsökande kan få enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Det framhölls vidare att andra former av bistånd självfallet bör gälla även för asylsökande m.fl.²⁹²

Eftersom de utlänningar som ingår i den nya lagens personkrets omfattas av den lagen och inte av lagen om mottagande av asylsökande m.fl., bör frågan om rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL regleras i den nya lagen.²⁹³

9.8.4 Praxis och uppmärksammade problem

Det finns vissa uppmärksammade tillämpningsproblem som rör frågor om bistånd enligt socialtjänstlagen för utlänningar. Det gäller förhållandet mellan en kommuns ansvar och Migrationsverkets ansvar för olika insatser. När det gäller ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen följer av praxis att en asylsökande inte har rätt till sådant bistånd. Det avser även bistånd för att undgå en akut nödsituation.

I rättsfallet HFD 2017 ref. 33 prövades frågan om vilket ansvar en kommun hade för ekonomisk hjälp till en person med barn som hade fått avslag på en ansökan om uppehållstillstånd, vistades i kommunen och höll sig gömd för att undvika avvisning. Högsta förvaltningsdomstolen uttalade att utlänningen omfattades av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. trots att hon inte hade rätt till bistånd enligt den lagen då hon höll sig undan. Med stöd av 1 § andra stycket LMA kunde därför inte bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL ges. Utlänningen kunde inte heller få nödbistånd enligt 4 kap. 3 § SoL, eftersom det förutsatte att försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § SoL kunde komma i fråga. Högsta förvaltningsdomstolen uttalade vidare att kommunen har det yttersta ansvaret och kan bevilja bistånd med stöd av 4 kap. 2 § SoL.

När det gäller bistånd i andra former än ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen är rättsläget oklart om ansvaret ligger på Mig-

²⁹² Se prop. 1993/94:94 *Mottagande av asylsökande m.m.* s. 93 f.

²⁹³ Se avsnitt 4.4.1 om socialtjänstlagens bestämmelser.

rationsverket inom ramen för lagen om mottagande av asylsökande m.fl. eller på kommunen med stöd av 4 kap. 1 § SoL. Det är bland annat insatser som kopplas till boendet som förorsakar gränsdragningsproblem. Oklarheter kan uppstå kring vad som inbegrips i begreppet logi enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Högsta förvaltningsdomstolen har inte prövat frågan. Det finns dock domar från kammarrätterna enligt vilka Migrationsverket ges ett relativt långtgående ansvar för att tillgodose en asylsökandes behov av ett anpassat boende.²⁹⁴

Även om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL kan aktualiseras för en asylsökande när det gäller sådant bistånd som inte bedöms vara av motsvarande karaktär som det bistånd som kan beviljas enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl., är det inte tydligt i vilken omfattning en person som inte anses bosatt i landet har rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Nyss nämnda förarbetsuttalanden tyder på att annat bistånd än sådant som kan ges enligt den lagen, kan komma i fråga till asylsökande enligt socialtjänstlagen. I rättspraxis har det dock uttalats att utlänningar som inte har sitt egentliga bo och hemvist i Sverige saknar rätt till bistånd annat än för att undgå en akut nödsituation samt att det som regel krävs ett uppehållstillstånd eller uppehållsrätt för att ha rätt till bistånd (se HFD 2018 ref. 39 och RÅ 1995 ref 70).

De oklarheter som finns och som har påtalats av bland annat Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, är alltså flera. De kan sammanfattas så att det är oklart i vilken utsträckning en kommun är *skyldig* att bevilja bistånd enligt 4 kap. 2 § SoL för bistånd av motsvarande karaktär som kan ges enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Dessutom är det oklart vad som ingår i Migrationsverkets ansvar för logi, om till exempel hemtjänst ingår. Slutligen är det oklart vilka skyldigheter en kommun har för att bevilja bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL när det gäller bistånd som inte är av motsvarande karaktär som det bistånd som ges enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

²⁹⁴ Se Kammarrätten i Göteborgs domar i mål nr 31-23 och 4078-22 och Kammarrätten i Jönköpings dom i mål nr 2654-19.

9.8.5 I den nya lagen ska förhållandet till 4 kap. 1 § SoL förtydligas

Det ska framgå av den nya lagen att det är ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL som inte kan ges till den som omfattas av den nya lagen. Det finns därmed inte något hinder för en kommun att ge bistånd i annan form än ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL till en utlänning som omfattas av den nya lagen. Det innebär en tydligare reglering än den som finns i 1 § andra stycket LMA. Bestämmelsen stämmer överens med förarbetsuttalandena till lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som anger att bistånd enligt socialtjänstlagen som utfyllnad till dagersättning inte ska ges. Den som omfattas av den nya lagen har härmed endast rätt till ekonomiskt bistånd i form av dagersättning och i förekommande fall särskilt bidrag.

Socialnämnderna behöver få kännedom om att en person som söker ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL har ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighets hinder och därmed inte ska få sådant bistånd. Därför föreslås en underrättelseskyldighet som innebär att Migrationsverket ska informera socialnämnden i den kommun där utlänningen bor om att han eller hon har ett sådant beslut. Underrättelse ska också ske när beslutet upphör att gälla. Ett förslag om underrättelseskyldighet för Migrationsverket presenteras i avsnitt 9.22.

Gränsdragningsproblemen bör lösas i ett annat sammanhang

De gränsdragningsproblem mellan en kommuns ansvar och Migrationsverkets ansvar som berörts i det föregående och som rör tillämpningen av 1 § andra stycket LMA i förhållande till bistånd enligt socialtjänstlagen, gäller alla asylsökande. Det är inte sannolikt att de utlänningar som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder behöver hemtjänst eller annat stöd i hemmet i någon större utsträckning. För den nya lagens personkrets kommer därför gränsdragningsproblemen inte att aktualiseras i någon nämnvärd omfattning.

Noteras kan att Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande i SOU 2024:68 lämnar förslag om att den som omfattas av den föreslagna mottagandelagen inte ska ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Utredningen föreslår också

ett kommunalt ansvar för sociala insatser kopplade till boendet.²⁹⁵ Under den kommande beredningen bör de förslagen samordnas med de förslag som lämnas här.

I fråga om en kommuns rätt till statlig ersättning enligt förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. (2017 års förordning) ges ett förslag på utvidgad rätt till ersättning i avsnitt 9.15.1.

9.8.6 En upplysningsbestämmelse i socialtjänstlagen

Förslag: En upplysningsbestämmelse ska införas i 2 kap. 1 § SoL om att det finns särskilda bestämmelser om bistånd i den nya lagen.

Det behövs en upplysningsbestämmelse om den nya lagen i socialtjänstlagen

I 2 kap. 1 § tredje stycket SoL anges att för den som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. finns det särskilda bestämmelser om bistånd och placering av barn i den lagen. En motsvarande bestämmelse bör införas för att upplysa om att det i lagen om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar finns bestämmelser om bistånd för dem som omfattas av den lagen.

²⁹⁵ SOU 2024:68 avsnitt 9.2.6.

9.9 Migrationsverket ska tilldela en plats vid ett boende i Migrationsverkets regi

Förslag: Den som omfattas av den nya lagen och inte är ett ensamkommande barn ska av Migrationsverket tilldelas en plats vid ett av Migrationsverkets boenden.

Migrationsverket ska inför tilldelningen av en boendeplats ge Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen tillfälle att lämna synpunkter på platsens lämplighet. Det gäller även vid byte till en ny tilldelad boendeplats.

Ett beslut om tilldelning av boendeplats ska inte vara överklagbart.

9.9.1 En ny ordning för boende är motiverad

En utlänning som enligt nuvarande ordning beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder och ingår i någon av kategorierna brottsutvisad, säkerhetsärende enligt utlänningslagen, uteslutandeärende, vägransärende eller ordnings- och säkerhetsstörningsärende omfattas inte av någon särskild reglering när det gäller boendet. Om utlänningen har varit asylsökande och omfattats av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. innebär det tidsbegränsade uppehållstillståndet att han eller hon inte längre har rätt till bistånd enligt den lagen. I stället anvisas utlänningen till en kommun för bosättning på egen hand. Om det handlar om en brottsutvisad kan han eller hon efter avtjänat fängelsestraff, med ett beviljat tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder, till exempel flytta till ett eget boende eller till anhöriga. En utlänning som ingår i kategorin säkerhetsärende enligt utlänningslagen har också möjlighet att bosätta sig på egen hand i motsvarande situation. Och detsamma gäller för en utlänning i kategorin ordnings- och säkerhetsstörningsärende. Det gäller trots de omständigheter som ligger bakom bedömningarna och trots att ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut finns som dock bedöms inte kunna verkställas under viss tid. Det finns alltså inte någon särskild reglering av boendefrågan som tar sikte på den här gruppen utlänningar och deras speciella situation.

Bestämmelserna om boende för asylsökande i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ger utlänningar valmöjlighet att antingen bo i ett boende via Migrationsverket eller i ett eget ordnat boende (3 och 3 a §§ LMA). Dagersättning och särskilt bidrag kan ges oavsett vilket alternativ som väljs med undantag för om en asylsökande ordnar bostad på egen hand och bostaden ligger i en del av en kommun som vid inflyttningen och under den tid som utlänningen bor i den anses ha sociala och ekonomiska utmaningar enligt särskilt meddelade föreskrifter (10 a § LMA).²⁹⁶ Krav på registrering vid en förläggning gäller enligt dagens bestämmelser som ett villkor för bistånd även för en utlänning som ordnar eget boende (3 a § LMA).

Gällande bestämmelser om boende i lagen om mottagande av asylsökande m.fl., vilka ger en utlänning möjlighet att fritt välja boendalternativ, bedöms inte lämpliga för nu berörda personkategorier. Reglerna möjliggör inte en tillräcklig kontroll över boendet utifrån det övergripande syftet att bedriva ett ändamålsenligt och effektivt verkställighetsarbete. Det behövs därför nya bestämmelser för de nu aktuella personkategorierna. Noteras kan att det i lagrådsremissen föreslås att Migrationsverket ska tilldela asylsökande en boendeplats i ett asylboende i Migrationsverkets regi.²⁹⁷

9.9.2 Tilldelning av plats ger myndigheterna bättre kontroll

Utökad ordning och styrning när det gäller boendet för nu aktuella utlänningar är motiverat av flera skäl. Dels innebär ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighets hinder en tillfällig vistelse som snabbt kan komma att upphöra, dels finns det skäl att i större utsträckning än i dag ta fasta på skälen till att berörda utlänningar har ett avlägsnandebeslut. Skälen för avlägsnandebeslutet kan vara att de utgör ett säkerhetshot, att de är utslutna från att anses som skyddsbehövande på grund av gärningar som de har begått eller misstänks ha begått i ursprungsländerna, att de har begått brott i Sverige eller utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Dessa bakomliggande omständigheter får i sig anses motivera åtgärder som innebär att myndigheterna får en bättre kontroll över var dessa utlänningar bor och vilka de bor tillsammans

²⁹⁶ Se avsnitt 9.10.4.

²⁹⁷ Se lagrådsremissen avsnitt 5.1.

med. Utlänningarna i fråga har i många fall uppvisat en bristande följsamhet till normer i samhället och det kan finnas risk för ett fortsatt sådant beteende under tiden de har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighets hinder.

Den nuvarande ordningen innebär begränsade möjligheter för de verkställande myndigheterna, det vill säga Migrationsverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, att ha behövlig kontroll över och uppdaterad information om dessa utlänningar. Det försvårar möjligheterna att hålla kontakten med dem och vidta verkställighetsförberedande åtgärder. Det kan också antas att risken för avvikande ökar när boendet kan ordnas på valfritt sätt och därmed också kan bytas till ett annat boende utan närmare kontroll från myndigheterna och med bibehållen rätt till bistånd. Att myndigheterna har kontroll över var dessa utlänningar bor och kontinuerlig möjlighet att hålla kontakt med dem är en naturlig del i ett effektivt och fortgående verkställighetsarbete som ska bedrivas även under den tid som det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighets hinder.

Det bedöms mot denna bakgrund vara motiverat med en ny ordning för dessa utlänningars boendesituation.

Migrationsverket ska tilldela en lämplig boendeplats

Det föreslås att Migrationsverket ska tilldela lämpliga boendeplatser till de utlänningar som omfattas av den nya lagen och inte är ensamkommande barn. Det ska alltså vara Migrationsverket som utifrån en lämplighetsbedömning i varje enskilt fall bestämmer var en utlänning som ingår i den nya lagens personkrets ska tilldelas en boendeplats utifrån bland annat vilka boendeplatser som Migrationsverket disponerar. Eget boende som alternativ kommer inte att bli aktuellt på samma sätt som enligt nuvarande bestämmelser.²⁹⁸

Enligt nu gällande reglering bor ungefär två tredjedelar av de asylsökande i ett boende som de själva har ordnat och en tredjedel i Migrationsverkets boenden. Generellt sett har det visat sig att det finns nackdelar med eget ordnat boende för asylsökande i allmänhet, vil-

²⁹⁸ Se närmare i avsnitt 9.10 om konsekvenser av att inte ta i anspråk tilldelad plats.

ket redovisas i betänkandet SOU 2022:64 och i lagrådsremissen.²⁹⁹ Konsekvenser som noterats är utanförskap, trångboddhet och en grogrund för kriminalitet. Vidare innebär det svårigheter för myndigheterna att ha uppdaterad information om aktuella adresser till utlänningarna, eftersom eget boende ofta leder till upprepade flyttar. Utöver de negativa följder som eget ordnat boende ofta medför för asylsökande i allmänhet tillkommer för nu aktuella personkategorier ett intresse från samhällets sida av bättre kontroll för att minimera risker för avvikande och för att effektivisera återvändandearbetet.

Vid tilldelningen av en boendeplats bör Migrationsverket ta hänsyn till vad som kommit fram om utlänningens bakgrund och hans eller hennes personliga förhållanden. Migrationsverket har också kännedom om vilka som bor på de olika boendena och kan därmed bedöma var det är lämpligt att tilldela en boendeplats till en viss utlänning. En plats bör kunna tilldelas i Sverige som helhet där det bedöms lämpligt. Vid tilldelningen av plats bör hänsyn tas till frågor om skydd och säkerhet för andra boende och till att olämpliga konstellationer av personer på ett visst boende bör undvikas.

Ett annat förhållande att beakta vid tilldelningen av boendeplats är berörd utlännings familjeförhållanden, till exempel om utlänningen har barn som han eller hon har umgängesrätt med. En boendeplats som på ett rimligt sätt ger förutsättningar för umgänge underlättar såväl för den enskilde som för myndigheterna och bör väljas om det är möjligt och i övrigt av säkerhetsskäl bedöms lämpligt. Vid övervägandena om boendetilldelning och utlänningens familjeförhållanden bör vägas in också att utlänningens rörelsefrihet kan påverkas av beslut om anmälningsskyldighet och eventuell områdesbegränsning.

Migrationsverket disponerar ett stort antal olika slags boenden och även vissa platser för boende med särskilda behov. Tilldelningen av boendeplats blir en angelägen uppgift för Migrationsverket där hänsyn behöver tas till ett flertal olika faktorer.

Under tid då ett beslut om inhibition av verkställigheten som meddelats på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder gäller har de verkställande myndigheterna ett intresse av att veta var de aktuella utlänningarna befinner sig för att möjliggöra olika steg i ett effektivt återvändandearbete. Under denna tid ska verkställighetsarbetet fortgå och lämpliga åtgärder löpande vidtas (se avsnitten 5.4.2 och

²⁹⁹ Se SOU 2022:64 s. 116 ff. och lagrådsremissen s. 18 ff.

5.4.3). Att utlänningar i den här situationen bor i eget boende får anses som ett sämre alternativ, eftersom eget boende som utgångspunkt ger de verkställande myndigheterna sämre möjligheter att hålla kontakt med utlänningarna och vidta olika åtgärder inriktade på att förbereda återvändandet. Vid boende i Migrationsverkets regi finns i regel personal på plats vid boendet, vilket underlättar kontakterna mellan utlänningen och Migrationsverket. Härigenom gynnas återvändandearbetet.

Att tilldela en boendeplats är förenligt med Europakonventionen och återvändandedirektivet

Artikel 2.1 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen, som anger att den som lagligen befinner sig inom en stats territorium har rätt att fritt röra sig där och fritt välja bosättningsort, kommer inte att vara tillämplig för de utlänningar som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder. Det beror på att artikeln garanterar de angivna rättigheterna endast till personer som befinner sig lagligt inom en stats territorium. De utlänningar som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten enligt den föreslagna ordningen kommer inte att befinna sig lagligt i Sverige.³⁰⁰ Den föreslagna ordningen är därmed förenlig med Europakonventionen.

Att tilldela en boendeplats och att knyta rätten till bistånd till boende på tilldelad plats kan inte heller anses strida mot återvändandedirektivet. De möjligheter till undantag från att bo på tilldelad plats och ändå ha rätt till bistånd i form av dagersättning och särskilt bidrag som föreslås innebär att återvändandedirektivets garantier, om att så långt möjligt hålla familjemedlemmar som befinner sig på territoriet samlade, att utsatta personers särskilda behov ska beaktas och barnrättsperspektivet, kommer att kunna uppfyllas. Möjligheten att själv ordna boende kommer fortsatt att finnas kvar, men med den inskränkningen att rätt till bistånd då som huvudregel inte finns.

Vid tilldelning av boendeplats i ett kollektivt boende måste hänsyn tas till vilka andra utlänningar som bor där. Asylsökande, som omfattas av mottagandedirektivet, bör inte bo tillsammans med utlänningar som omfattas av återvändandedirektivet, vilket de gör som

³⁰⁰ Se avsnitt 5.4.4.

har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder. Detta beror på de garantier som mottagandedirektivet föreskriver för dem som omfattas av det direktivet. Redan i dag gör Migrationsverket överväganden om vad som är en lämplig boendeplats vid erbjudandet om boende utifrån de här principerna. Utöver kollektiva boenden kommer Migrationsverket även fortsättningsvis att i sitt boendebestånd ha lägenhetsboenden och olika slag av enskilda boendeplatser att tilldela.

Om beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning fattats

En utlänning som omfattas av den nya lagen kan ha meddelats ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning av Migrationsverket, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen innan Migrationsverket tilldelar honom eller henne en boendeplats. Det kan till exempel handla om en situation där utlänningen initialt valt att bo i eget boende och under den tiden ålagts anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning men senare vill bo i ett av Migrationsverkets boenden och därför ska tilldelas en plats av Migrationsverket. Om så är fallet är det lämpligt att Migrationsverket kontaktar den verkställande myndigheten, om den är någon annan än Migrationsverket, inför tilldelningen av boendeplats för att i möjligaste mån samordna tilldelningen av boendeplats med redan beslutad anmälningsskyldighet och eventuell områdesbegränsning. I vissa fall kan den verkställande myndigheten i en sådan situation i stället behöva fatta ett nytt beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning (se avsnitt 6.13).

9.9.3 Synpunkter från Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen på boendeplacering

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har fört fram önskemål om att kunna lämna synpunkter på om en boendeplats, som Migrationsverket överväger att tilldela en utlänning som omfattas av den nya lagen, är lämplig. De önskar ha den möjligheten även vid boendeplaceringar som rör utlänningar vars avlägsnandebeslut Mig-

rationsverket som utgångspunkt är verkställande myndighet för.³⁰¹ När det gäller vilken av myndigheterna, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, som Migrationsverket i första hand bör tillfråga om en viss boendeplats är lämplig eller inte är utgångspunkten att Säkerhetspolisen bör tillfrågas i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen och Polismyndigheten i övriga ärenden. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen kan ha värdefull information om till exempel olika grupperingar av kriminella som befinner sig i ett visst geografiskt område och annan kunskap som kan vara till stor nytta vid den lämplighetsbedömning av en boendeplats som ska göras. Det är angeläget att all relevant information som kan påverka boendefrågan kommer till Migrationsverkets kännedom innan en tilldelning av en boendeplats sker och att ett sådant informationsutbyte mellan myndigheterna inte hindras av sekretess.

Det föreslås mot denna bakgrund att det i den nya lagen regleras att Migrationsverket ska ge Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen tillfälle att i varje enskilt fall lämna synpunkter på en föreslagen boendeplats inför beslutet om boendetilldelning. Om det efter en boendeplacering kommer fram omständigheter som innebär att den tilldelade platsen inte längre är lämplig, ska Migrationsverket kunna tilldela en annan boendeplats. Även när en ny boendeplats ska tilldelas på grund av byte av plats ska Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ges möjlighet att lämna synpunkter innan platsen tilldelas. Den närmare ordningen för samråd och informationsutbyte samt i vilka olika typfall främst den ena eller andra myndigheten ska kontaktas får överlämnas åt berörda myndigheter att i samverkan ta fram rutiner för. Detsamma gäller i vilka former informationsutbytet ska ske.

9.9.4 Inriktningen är ett ökat boende via Migrationsverket

Det finns olika typer av boenden i Migrationsverkets regi. Det finns exempelvis kollektiva boenden (förläggningar eller anläggningsboenden), korridorssrum och lägenheter. Nya typer av boenden i

³⁰¹ I avsnitt 5.21.3 föreslås att Migrationsverket ska få lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende för verkställighet till Polismyndigheten även om det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten. Det gäller förutsatt att Polismyndigheten samtycker till det och den som ska avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan Polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet.

form av ankomstboenden och återvändandecenter håller på att inrättas.

Under 2023 disponerade Migrationsverket 14 784 boendeplatser. Beläggningsgraden var 43 procent. Av den totala kapaciteten var 71 procent bostadslägenheter, 18 procent kollektiva boenden, 9 procent ankomstboenden och 2 procent boende på återvändandecenter.³⁰²

Regeringen har gett Migrationsverket i uppdrag att förbereda ett reformerat system för mottagande av asylsökande som ska bidra till att uppfylla regeringens mål om en effektivare asylprocess och ett effektivare återvändandearbete. Migrationsverket ska därför planera för hur det framtida behovet av boenden ska tillgodoses och redovisa en plan för hur många platser som kan tillhandahållas i mottagnings- och återvändandeböenden 2024–2028.³⁰³

Migrationsverket inrättar redan återvändandecenter för utlänningar med verkställbara avlägsnandebeslut enligt ett annat regeringsuppdrag som har redovisats i december 2023 i rapporten *Redovisning av uppdrag att påbörja inrättandet av återvändandecenter*.³⁰⁴ Av rapporten framgår att målgruppen för att bo på ett återvändandecenter är utlänningar som har ett verkställbart beslut om avvisning eller utvisning. Det är alltså fråga om utlänningar med avlägsnandebeslut som bedöms möjliga att verkställa. Dessa utlänningar ska erbjudas plats på ett återvändandecenter när tidsfristen för frivillig utresa löper ut.

9.9.5 Migrationsverket har lämpliga boendeplatser

I förarbetena till lagen om mottagande av asylsökande m.fl. anges att Migrationsverket har en skyldighet att ta hänsyn till asylsökandes individuella behov när en boendeplats erbjuds.³⁰⁵ Det kan innebära exempelvis att Migrationsverket kan behöva tillgänglighetsanpassa ett boende för en asylsökande med funktionsnedsättning eller ta hänsyn till utsatthet av olika slag.

Redan i dag finns det personer som till exempel är brottsutvisade och efter avtjänat fängelsestraff ansöker om asyl och då blir erbjudna

³⁰² Migrationsverkets årsredovisning 2023 s. 55.

³⁰³ Regeringsbeslut 2024-03-07, Ju2024/00608.

³⁰⁴ Regeringsbeslut 2023-06-29, Ju2023/01593, Migrationsverkets dnr 1.1.2-2023-10489.

³⁰⁵ Se prop. 1993/94:94 s. 26 f. och s. 35.

plats i Migrationsverkets boenden. Barnfamiljer och särskilt utsatta grupper ska också uppmärksammas vid planeringen av boendeplatser. Migrationsverket har alltså redan ett ansvar för och erfarenhet av att planera för lämpliga boendeplatser. Med hänsyn till den omfattande reform av boendefrågorna som är påbörjad framstår det som självklart att Migrationsverket, med den kompetens och erfarenhet som redan finns, ska kunna ordna lämpliga boendeplatser till de utlänningar som omfattas av den nya lagen.

Ungefär 200 nya utlänningar per år kan beräknas få ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder och därmed vara i behov av att tilldelas boendeplatser. Samtidigt bör beaktas att en stor del av dessa kan förväntas att själva ordna sitt boende.

När ska platsen tilldelas?

Den nya lagen ska tillämpas när det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder. Om ett sådant beslut har fattats i samband med avlägsnandebeslutet börjar beslutet gälla när avlägsnandebeslutet får laga kraft. Om beslutet har fattats efter att avlägsnandebeslutet fått laga kraft börjar det gälla direkt. Det bedöms ändamålsenligt att Migrationsverket när ett beslut om inhibition av verkställigheten börjar gälla har ett möte med utlänningen och informerar om vad som gäller angående boende och kraven för att ha rätt till bistånd enligt den nya lagen. I anslutning till det bör det fattas ett beslut om vilken boendeplats som utlänningen ska tilldelas. Det framstår som rimligt att utlänningen inte omedelbart måste flytta till den tilldelade platsen utan så snart det är praktiskt möjligt. Migrationsverket får avgöra den frågan utifrån en bedömning av förutsättningarna i varje enskilt fall. Utgångspunkten bör också vara att utlänningen ska vara registrerad på det boende där han eller hon tilldelas en plats.

Av lagrådsremissen framgår att asylsökande föreslås tilldelas en boendeplats på ett asylboende i Migrationsverkets regi i samband med asylansökan. Ett asylboende kan vara såväl ett kollektivt boende där flera asylsökande bor tillsammans och delar på allmänna utrymmen, som ett enskilt boende av något slag, till exempel en lägenhet för en familj. Många av de utlänningar som får ett beslut om inhibi-

tion av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder kommer alltså att sedan tidigare ha tilldelats en boendeplats av Migrationsverket. Mot bakgrund av att personer som är asylsökande inte ska bo tillsammans med personer med avlägsnandebeslut som fått laga kraft, kommer byte av boendeplats att bli aktuellt för dem som omfattas av den nya lagen och som sedan tidigare bor i ett kollektivt boende i Migrationsverkets regi.

Migrationsverket kan också behöva tilldela en utlänning som har fått ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder en ny boendeplats om den först tilldelade platsen inte längre är lämplig. Det kan bero på olika omständigheter. Även vid tilldelning av en ny boendeplats ska Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ges möjlighet att lämna synpunkter på den tilltänkta platsens lämplighet. Kravet på en allsidig lämplighetsbedömning gör sig gällande även vid byte av boendeplats.

En boendeplats ska också kunna tilldelas en utlänning som tidigare har valt att bo i eget boende. Det ska alltid finnas en möjlighet att vända sig till Migrationsverket för att få tilldelat en boendeplats och Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ska också i de fallen ges möjlighet att yttra sig över den tilltänkta platsens lämplighet.

9.9.6 Migrationsverkets beslut om tilldelning av boendeplats ska inte få överklagas

Den föreslagna ordningen innebär att Migrationsverket, efter att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen fått tillfälle att yttra sig, bestämmer var i Sverige och på vilket boende som en utlänning som omfattas av den nya lagen ska tilldelas en boendeplats. Alla som ingår i den nya lagens personkrets ska tilldelas ett boende. Ingen blir härmed utan möjlighet till bistånd i form av logi. Att vara tillförsäkrad ett boende som enligt Migrationsverket är lämpligt får anses innebära att statens ansvar för individens boende är uppfyllt. Den som väljer att inte ta det tilldelade boendet i anspråk får ta ett eget ansvar för boendefrågan och för konsekvensen av att inte vara bosatt i ett av Migrationsverket ordnat boende.

Den som inte bosätter sig på tilldelad plats och som inte har särskilda skäl för det valet kommer inte att få vare sig dagersättning eller särskilt bidrag (se avsnitt 9.10). Det ligger på Migrationsverket att bedöma förutsättningarna för eget boende och frågan om särskilda

skäl. Migrationsverket beslut att i ett sådant fall inte bevilja dagsättning eller särskilt bidrag ska kunna överklagas. Mot den bakgrunden bör inte samtidigt ett beslut om tilldelning av plats vara överklagbart. Tillräckliga rättssäkerhetsgarantier för den enskilde ges i stället genom möjligheten att överklaga beslutet i fråga om bistånd.

9.9.7 Krav att vara registrerad vid ett av Migrationsverkets boenden

Förslag: En utlänning som omfattas av den nya lagen ska vara registrerad vid ett av Migrationsverkets boenden. Det gäller alla, även ensamkommande barn. Utgångspunkten ska vara registrering vid det boende där en plats tilldelats. Det gäller även om utlänningen ordnar sitt boende på egen hand. Om det finns skäl för det bör registrering kunna ske vid ett annat av Migrationsverkets boenden än det där plats tilldelats.

Det finns redan enligt nuvarande reglering ett krav för en asylsökande att vara registrerad vid en av Migrationsverkets förläggningar. Det gäller även om utlänningen inte bor på den av Migrationsverket erbjudna platsen (3 a § LMA). I den paragrafen anges också att alla ensamkommande barn ska vara registrerade vid en förläggning. Av 8 § LMA följer att registrering vid en förläggning också är ett krav för rätt till bistånd. Att vara registrerad vid en förläggning innebär att Migrationsverket registrerar utlänningen vid en mottagningsenhet.

Ett generellt registreringskrav är en lämplig ordning för de utlänningar som omfattas av den nya lagen. Det leder till att samtliga i den nya lagens personkrets finns registrerade hos Migrationsverket. Det är av värde för de myndigheter som kan behöva tillgång till informationen. Registreringen kommer att fylla både en kontrollfunktion och utgöra grund för information om vilka som omfattas av den nya lagen.³⁰⁶

Som huvudregel bör en utlänning som omfattas av den nya lagen vara registrerad vid det boende där en plats tilldelats honom eller henne. Om utlänningen inte bosätter sig på den tilldelade platsen utan väljer ett eget boende, med de konsekvenser som det kan med-

³⁰⁶ Motsvarande krav på registrering för alla asylsökande föreslås i lagrådsremissen, avsnitt 5.1.

föra i fråga om bistånd, bör han eller hon vara registrerad vid det boende som Migrationsverket anser mest lämpligt utifrån förhållandena i det enskilda fallet. Huvudsaken är att det för de verkställande myndigheterna klart framgår var varje utlänning bor respektive var han eller hon ska ha sina kontakter med Migrationsverkets personal. Även ett ensamkommande barn som omfattas av den nya lagen ska vara registrerat vid ett av Migrationsverkets boenden. Han eller hon ska dock inte tilldelas en boendeplats av Migrationsverket. I stället ska en kommun även fortsättningsvis ha boendeansvaret för ensamkommande barn.

9.10 Boende på tilldelad plats som villkor för dagersättning och särskilt bidrag

Förslag: En utlänning, som omfattas av den nya lagen och inte är ett ensamkommande barn, ska som huvudregel, ha rätt till bistånd i form av dagersättning och särskilt bidrag. Det gäller om han eller hon bor endast på den boendeplats som Migrationsverket tilldelat honom eller henne och i övrigt uppfyller villkoren för biståndet eller bidraget.

Kravet att bo på tilldelad plats gäller inte för en utlänning som med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att inte bo där.

9.10.1 Rätten till bistånd knyts till boendet

För den nya lagens personkrets är, som redogjorts för i det föregående, huvudalternativet att utlänningarna ska bo i ett boende som Migrationsverket tillhandahåller. Det kan vara ett kollektivt boende, till exempel en anläggning eller en lägenhet som Migrationsverket disponerar. Det gäller dock inte om utlänningen är ett ensamkommande barn, eftersom en kommun även fortsättningsvis föreslås ansvara för ensamkommande barns boende.

De som omfattas av den nya lagen har fått beslut om avvisning eller utvisning. Och grunden för avlägsnandebesluten är att de har bedömts utgöra säkerhetshot, är uteslutna från att anses som flyktingar eller alternativt skyddsbehövande, har vägrats flyktingstatus-

förklaring, har dömts till utvisning på grund av brottslighet begången i Sverige eller har bedömts utgöra hot mot allmän ordning och säkerhet. Den utökade kontroll som berörda myndigheter behöver över dessa personkategorier, som ett led i ett effektivare verkställighetsarbete, bedöms gynnas av kontroll även över deras boendeförhållanden.

För att ge tyngd åt den nya ordningen om boende bedöms det lämpligt att villkora rätten till dagersättning och särskilt bidrag till att berörda utlänningar faktiskt bor på tilldelade platser. Dagersättningen uppgår för närvarande till 2 130 kronor i månaden för en ensamstående vuxen vid egen kosthållning och till 720 kronor i månaden om kost ingår i boendet. Särskilt bidrag kan efter prövning i det individuella fallet beviljas för ett angeläget behov till exempel för höga kostnader för läkarvård eller medicin. Utöver att bo på den tilldelade platsen måste övriga förutsättningar för dagersättning och särskilt bidrag vara uppfyllda.

Den huvudregel som föreslås innebär att den som inte bosätter sig på tilldelad plats inte får dagersättning eller särskilt bidrag. Möjligheten att bosätta sig någon annanstans finns kvar, men något ekonomiskt bistånd kommer då inte att kunna beviljas.

Trots att dagersättningen uppgår endast till ett begränsat belopp per dag bedöms det ändå vara en konkret och kännbar konsekvens att inte få dagersättning med beaktande av att det är den enda ersättning som en utlänning i den givna situationen har möjlighet att få. Detsamma gäller särskilt bidrag. Att knyta boendevillkoret till möjligheten att få dagersättning och särskilt bidrag bedöms vara ett incitament som är ändamålsenligt i den givna situationen och ger en handlingsdirigerande signal.³⁰⁷

9.10.2 Innebörden av att bo på den tilldelade platsen

Den som regelmässigt tillbringar sin dygnsvila på tilldelad boendeplats ska anses bo där. Utgångspunkten är att personen ska vistas på boendet under en sammanhängande vilotid varje dygn. Undantag bör kunna göras under kortare perioder, men endast vid enstaka tillfällen. Det innebär att frånvaro under ett eller ett par dygn för att till exempel hälsa på släkt eller vänner inte bör leda till bedömningen att

³⁰⁷ Samma krav ställs upp för alla asylsökande, se avsnitt 5.2 i lagrådsremissen.

boendet på tilldelad plats har upphört. Om det däremot är så att utlänningen regelmässigt vistas utanför boendet där en plats tilldelats under flera dygn i sträck blir bedömningen att han eller hon inte längre anses bo kvar.

Med den tilldelade boendeplatsen kan avses ett kollektivt boende och platsen avser då själva boendet och inte ett speciellt rum, eftersom berörda utlänningar av praktiska skäl kan behöva byta rum inom ett boende. En tilldelad plats kan också vara en lägenhet eller någon annan boendeform.³⁰⁸

9.10.3 Undantag från boendevillkoret

Som angetts i det föregående är utgångspunkten att en utlänning som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder ska bo på tilldelad plats, det vill säga ett boende i Migrationsverkets regi och inte ett eget boende. Det kan dock finnas situationer när det skulle framstå som orimligt eller oförenligt med Europakonventionen, EU-rättens principer och barnkonventionen att kräva att den som har ett sådant gällande beslut om inhibition av verkställigheten måste bo i ett av Migrationsverkets boenden för att ha rätt till bistånd.³⁰⁹ Det finns därför skäl för undantagsbestämmelser som möjliggör eget boende med bibehållen rätt till dagersättning och särskilt bidrag.

Särskilda skäl med hänsyn till personliga förhållanden

Undantag från boendevillkoret bör gälla för en utlänning som med hänsyn till hans eller hennes personliga förhållanden har särskilda skäl att inte bo på den tilldelade platsen. En individuell bedömning av om det finns särskilda skäl ska göras av Migrationsverket i de fall en enskild inte önskar bo på tilldelad boendeplats.

Särskilda skäl kan delas in i *familjeskäl* och *andra särskilda skäl*. De individuella omständigheter som kan utgöra särskilda skäl i form av familjeskäl kan till exempel gälla skäl kopplade till principen i återvändandedirektivet att familjemedlemmar som befinner sig på terri-

³⁰⁸ Samma tillämpning som anges i lagrådsremissen är avsedd att gälla även vid tillämpningen av boendevillkoret på av Migrationsverket tilldelad boendeplats enligt den nya lagen.

³⁰⁹ Se avsnitten 3.9.3, 3.10.1 och 3.12.2 om rättighetsstadgan och återvändandedirektivet, avsnitt 3.10.1 om barnkonventionen och avsnitt 3.12.1 om artikel 8 i Europakonventionen.

toriet så långt möjligt ska hållas samlade under tid när en tredjelandsmedborgare har fått verkställigheten av ett avlägsnande uppskjuten.³¹⁰ Om särskilda skäl i form av familjeskäl bedöms finnas innebär det att utlänningen får bo i ett annat boende än på den tilldelade boendeplatsen och ändå har rätt till bistånd i form av dagersättning och särskilt bidrag.

Andra särskilda skäl kan till exempel vara sjukdom, funktionsnedsättning, behov av skyddat boende och olika former av tvångsvård. Det kan handla om att utlänningen är en utsatt person i återvändandenedirektivets mening.³¹¹ Den omständigheten i sig bör dock inte vara tillräcklig för att särskilda skäl ska anses finnas, eftersom Migrationsverket normalt sett kan tillgodose vårdbehov och andra liknande behov inom det boendebestånd och de särskilda vårdplatser som Migrationsverket disponerar.

Om andra särskilda skäl bedöms finnas innebär det att utlänningen får bo i ett annat boende än det som Migrationsverket tilldelat honom eller henne och ändå har rätt till dagersättning och särskilt bidrag vid behov. Att det bedöms finnas särskilda skäl för en utlänning att bo i ett annat boende än det som Migrationsverket tilldelat honom eller henne innebär inte att Migrationsverket ska stå för boendekostnaden. Vad som utöver det som ovan angetts kan bedömas som särskilda skäl får utvecklas närmare i rättstillämpningen.

Tillämpningen av särskilda skäl enligt den nya lagen

I lagrådsremissen regleras frågan om undantag från boendevillkoret på så sätt att villkoret att bo på tilldelad plats för att få dagersättning och särskilt bidrag inte ska gälla för en asylsökande som bor tillsammans med en sedan tidigare här bosatt medlem av den närmaste familjen. Boendevillkoret gäller inte heller för en asylsökande som med hänsyn till sina personliga förhållanden har synnerliga skäl att inte bo på tilldelad plats.³¹²

För tillämpningen av undantaget från boendevillkoret vid familjeskäl för de personkategorier som här regleras bedöms det mer ändamålsenligt att en prövning ska göras i varje enskilt fall även när det är fråga om att en utlänning som omfattas av den nya lagen önskar

³¹⁰ Se artikel 14.1 a).

³¹¹ Se artiklarna 3.9 och 14.1 d).

³¹² Se lagrådsremissen avsnitt 5.3. s. 33.

bo med en här bosatt medlem av den närmaste familjen. Det beror på att de personkategorier som omfattas av den nya lagen har avlägsnandebeslut som kan ha sin grund i brott eller andra gärningar som varit riktade mot någon i den egna familjen. Det kan också finnas andra anledningar till att den som har fått ett beslut om inhibition av verkställigheten inte bör bo med medlemmar av den närmaste familjen.

De exempel som anges i lagrådsremissen på undantag vid synnerliga skäl överensstämmer i tillämpliga delar med de exempel som ges nedan och som här, liksom familjeskäl, benämns särskilda skäl. Begreppet särskilda skäl bedöms bättre spegla de undantagssituationer som kan förekomma och överensstämmer med hur undantag betecknas i svensk rätt. Samtliga undantagssituationer som kan förekomma bör därför innefattas i begreppet särskilda skäl.

Den som bedöms ha särskilda skäl att bo i ett eget boende eller i en annan boendeform än på en av Migrationsverket tilldelad boendeplats ska alltså ha möjlighet att beviljas dagersättning och särskilt bidrag. Den som inte bedöms ha särskilda skäl att bo i ett eget boende eller i en annan boendeform än på en av Migrationsverket tilldelad boendeplats men som ändå väljer det har då inte möjlighet att beviljas dagersättning och särskilt bidrag. Det finns alltså en möjlighet att bo på annan plats än den tilldelade platsen med den följd att dagersättning och särskilt bidrag då inte kan beviljas.

Begreppet familj

Av statistik från åren 2021–2023 framgår att ungefär en tredjedel av de utlänningar som ingick i personkategorierna uteslutandeärenden och vägransärenden och beviljades ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder med stöd av 5 kap. 11 § UtlL ingick i en barnfamilj. Det kan därför antas bli en vanlig situation att utlänningar som omfattas av den nya lagen ingår i en barnfamilj.³¹³

Uttrycket medlem av den närmaste familjen omfattar i lagrådsremissen följande familjemedlemmar. Make, maka, sambo enligt sam-

³¹³ Det antal nya utlänningar som vid tillfälliga verkställighetshinder kan förväntas få ett beslut om inhibition av verkställigheten har uppskattats till 200 per år. Av dessa uppskattas cirka 50 tillhöra kategorin brottsutvisade.

bolagen, underåriga barn och förälder till underåriga barn.³¹⁴ Med make, maka och sambo avses såväl olikkönade som samkönade par. I lagrådsremissen anges också att det krävs att familjemedlemmen är bosatt i Sverige för att undantaget ska vara tillämpligt. Begreppet bosatt i Sverige knyter an till folkbokföringslagens bosättningsbegrepp. Det innebär att familjemedlemmen, om han eller hon inte är svensk medborgare, som utgångspunkt behöver ha ett uppehållstillstånd av viss längd eller uppehållsrätt i Sverige. Ett annat krav som ställs upp i lagrådsremissen när det gäller sambor är att de ska ha sammanbott före asylansökan för att omfattas av det generella undantaget på grund av familjeskäl.

Kriterierna för familjeskäl och bedömningen av särskilda skäl enligt den nya lagen

Särskilda skäl i form av familjeskäl bör som utgångspunkt anses finnas om en utlänning som omfattas av den nya lagen avser bo tillsammans med *en medlem av den närmaste familjen*. När det gäller detta begrepp framstår det som lämpligt att använda samma definition av begreppet som i lagrådsremissen. Även kravet i lagrådsremissen på att medlemmen av den närmaste familjen ska vara bosatt i Sverige bör tillämpas för en utlänning som omfattas av den nya lagen.

Det första kriteriet att utreda vid bedömningen av om det finns särskilda skäl för en utlänning, som omfattas av den nya lagen, att bo tillsammans med en familjemedlem i stället för på tilldelad boendeplats är därför om det är tillsammans med en medlem av den närmaste familjen som utlänningen avser bo. Med detta begrepp avses utlänningens make, maka, sambo, underåriga barn eller, om utlänningen själv är ett underårigt barn, utlänningens förälder.

Om det kravet är uppfyllt ska det prövas om medlemmen av den närmaste familjen också anses vara bosatt i Sverige. Det innebär att den familjemedlem som en utlänning i den nya lagens personkrets vill bo med måste vara folkbokförd här i landet.³¹⁵ Det räcker att en av flera familjemedlemmar är att anse som bosatt i Sverige. För sambor bör det i den nya lagen krävas att paret har varit sammanboende

³¹⁴ Definitionen av familjemedlem framgår av mottagandedirektivet, artikel 2 c). Begreppet förekommer också i återvändandedirektivets artikel 12.

³¹⁵ Det krävs ett uppehållstillstånd vars giltighetstid som huvudregel är minst ett år och att personen kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i Sverige under minst ett år för att kunna folkbokföras.

i Sverige innan beslutet om inhibition av verkställigheten fattades för att kravet på särskilda skäl ska kunna anses uppfyllt. De behöver dock inte ha sammanbott i ursprungslandet.³¹⁶

Efter att ha bedömt de ovanstående två kriterierna tillkommer ett ytterligare kriterium för den nya lagens personkrets i form av en lämplighetsbedömning. Det innebär att Migrationsverket ska bedöma om det finns något skäl som talar emot att familjemedlemmarna bor tillsammans. Utgångspunkten vid den bedömningen är återvändandenedirektivets princip om att familjemedlemmar som befinner sig i Sverige i möjligaste mån ska hållas samlade under tiden en tredjelandsmedborgare har fått verkställigheten av ett beslut om avlägsnande uppskjuten.³¹⁷ Samtidigt måste barnkonventionens krav på vad som är barnets bästa iaktas.³¹⁸

Den som omfattas av den nya lagen kan ha begått brott mot en eller flera av sina familjemedlemmar eller av annan anledning vara olämplig att bo tillsammans med någon i familjen. Migrationsverket ska genomföra lämplighetsbedömningen utifrån den information som myndigheten har tillgång till. Sådant underlag kan för brottsutvisade vara utvisningsdomen från allmän domstol. Underlaget kan också bestå av till exempel en dom från allmän förvaltningsdomstol som handlar om vård av ett barn enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. Om det i en sådan dom framgår att vården beror på något som den som omfattas av den nya lagen har varit ansvarig för, till exempel fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande eller annat förhållande som enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga kan utgöra grund för vård bör inte särskilda skäl finnas för boende i eget boende med rätt till bistånd.³¹⁹ Även annat underlag kan utgöra underlag för lämplighetsbedömningen som bör vara en helhetsbedömning.

Ett barn ska inte skiljas från sina föräldrar utom när det är nödvändigt för barnets bästa. Det kan vara nödvändigt med ett åtskiljande om till exempel övergrepp eller vanvård av barnet har skett från en förälders sida. Barnets bästa ska alltid beaktas, utredas och redovisas när frågan om det finns särskilda skäl på grund av familjeskäl ska bedömas. Vid bedömningen av om det finns sådana särskilda skäl för en utlänning som omfattas av den nya lagen att bo i ett eget boen-

³¹⁶ Samma krav ställs i lagrådsremissen s. 35.

³¹⁷ Jämför även artikel 8 i Europakonventionen.

³¹⁸ Artikel 3 i barnkonventionen.

³¹⁹ Se 2 § LVU.

de tillsammans med familjemedlemmar, ska Migrationsverket sammanfattningsvis väga barnkonventionens krav på att barnets bästa ska beaktas mot principen i återvändandedirektivet om att familjemedlemmar i möjligaste mån ska hållas samlade under tid när en tredjelandsmedborgare har fått verkställigheten av ett avlägsnande uppskjuten. Om den som ska avvisas eller utvisas men har fått ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder har begått ett brott mot ett barn i familjen eller av någon annan anledning är olämplig att bo tillsammans med barn eller någon annan familjemedlem kan lämplighetsbedömningen resultera i att familjemedlemmarna inte kan hållas samlade. Utgångspunkten i ett sådant fall är att principen om barnets bästa väger tyngre än principen om familjens enhet.

Familjemedlemmar med olika status på sin vistelse i Sverige

En utlänning som omfattas av den nya lagen kan ha kommit till Sverige samtidigt som övriga medlemmar i utlänningens familj. Utlänningen och hans eller hennes familjemedlemmar kan också ha kommit till Sverige vid olika tidpunkter. Vidare kan familjemedlemmarna till en utlänning som omfattas av den nya lagen vara svenska medborgare.

En vanlig situation är att alla medlemmar i en familj kommer till Sverige och ansöker om uppehållstillstånd vid samma tidpunkt och också får beslut om avslag eller bifall på sina ansökningar samtidigt. Det kan dock också vara så att en eller flera medlemmar i en familj är svenska medborgare eller redan har beviljats uppehållstillstånd och är bosatta i en kommun när ytterligare en familjemedlem kommer till Sverige och ansöker om uppehållstillstånd. Den status på vistelsen i Sverige som en familjemedlem har som redan befinner sig här i landet och som en utlänning, som omfattas av den nya lagen, uttrycker en önskan att bo tillsammans med, får då betydelse för om utlänningen bedöms ha särskilda skäl att bo i eget boende tillsammans med familjemedlemmen och ha rätt till dagersättning och särskilt bidrag.

Uppmärksammas bör att regleringen i den nya lagen av rätten till dagersättning och särskilt bidrag när det gäller familjeförhållanden endast gäller den person i en familj som har ett gällande beslut om

inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder. Det är den personen som den nya lagen ska gälla för och som ska tilldelas en boendeplats enligt lagen. För övriga familjemedlemmar gäller, om de är asylsökande, lagen om mottagande av asylsökande m.fl. eller om de har beviljats eller beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd regleringen i socialtjänstlagen.

Exempel på situationer där familjeskäl utgör särskilda skäl om det inte finns omständigheter som talar emot det

En person i familjen får ett beslut om inhibition av verkställigheten när övriga i familjen beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd

En situation som kan uppstå är att alla i en familj, bestående av till exempel två vuxna som är gifta eller sambor och två minderåriga barn, är asylsökande och meddelas avlägsnandebeslut. Om dessa beslut inte kan verkställas på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder och endast en av personerna i familjen då får ett beslut om inhibition av verkställigheten enligt den föreslagna ordningen omfattas endast denna individ av bestämmelserna i den nya lagen i fråga om bistånd. Om övriga familjemedlemmar beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt till exempel 5 kap. 11 § eller 12 kap. 18 § UtIL anvisas de till en kommun för boende, om de inte redan bor i ett eget boende, och de omfattas då inte längre av lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Den aktuella situationen bör hanteras så att den familjemedlem som har fått ett beslut om inhibition av verkställigheten får information av Migrationsverket om vad som gäller för att ha rätt till dagersättning och särskilt bidrag och tilldelas en boendeplats. Utlänningen kan välja att ta den tilldelade boendeplatsen och han eller hon är då vid behov berättigad till dagersättning och särskilt bidrag. Om utlänningen uppger att han eller hon i stället önskar bo med sin familj och avser att ansöka om dagersättning ska en prövning göras av om det finns särskilda skäl för utlänningen att bo i eget boende med sin familj och ändå ha rätt till dagersättning. Eftersom det i exemplet är fråga om medlemmar i utlänningens närmaste familj som är bosatta i Sverige bör, om inga omständigheter talar emot det, särskilda skäl för utlänningen att bo tillsammans med sina familjemedlemmar finnas.

En person i familjen får ett beslut om inhibition av verkställigheten när en eller flera i familjen är svenska medborgare

Samma bedömning som i exemplet ovan ska göras om en utlänning som omfattas av den nya lagen har en eller flera familjemedlemmar som han eller hon vill bo tillsammans med som är svenska medborgare och som bor i ett eget boende. Om fråga är om familjemedlemmar som ingår i den närmaste familjen och det inte finns skäl som talar mot att de bor tillsammans bör särskilda skäl finnas för den utlänning som omfattas av den nya lagen att bo tillsammans med sina familjemedlemmar och ha rätt till dagersättning och särskilt bidrag.

Alla i en familj är asylsökande när en i familjen meddelas ett avlägsnandebeslut och ett beslut om inhibition av verkställigheten

Alla i en familj kan också vara asylsökande och bo i eget boende när en i familjen får ett beslut om avvisning eller utvisning och ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder medan övriga i familjen fortfarande är asylsökande.

Principen är att en utlänning som fått verkställigheten av ett avlägsnande uppskjuten i möjligaste mån ska hållas tillsammans med sina familjemedlemmar. Det innebär, om inte något talar mot det, att det bör finnas särskilda skäl för en tredjelandsmedborgare med ett beslut om inhibition av verkställigheten att fortsätta att bo tillsammans med övriga familjemedlemmar med rätt till dagersättning och särskilt bidrag.

Andra särskilda skäl

Sjukdom, funktionsnedsättning och andra skäl

Särskilda skäl i form av andra särskilda skäl skulle till exempel kunna finnas vid sjukdom eller funktionsnedsättning hos den som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten som innebär att Migrationsverket inte kan tilldela honom eller henne en lämplig boendeplats. Det ska framhållas att Migrationsverket har tillgång till olika typer av boendeplatser som är tillgänglighetsanpassade. Om behoven trots det inte kan tillgodoses i Migrationsverkets regi, bör särskilda skäl kunna finnas. Det skulle också kunna bedömas att det

finns särskilda skäl om utlänningen bor tillsammans med en nära anhörig som inte ingår i begreppet familjemedlem, till exempel en förälder, som lider av svår sjukdom och utlänningen, som har ett beslut om inhibition av verkställigheten, behövs i hemmet där den nära anhöriga bor av den anledningen och det inte finns någon annan som kan ersätta honom eller henne och inte heller samhällets vårdinsatser anses tillräckliga.

Även i en situation i vilken den som söker bistånd har ingått i samma hushåll som en ungdom som precis har fyllt 18 år och därmed inte längre är ett barn, men där det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan dem, skulle särskilda skäl för eget boende med bibehållen rätt till bistånd kunna finnas.

Skyddat boende, tvångsvård och vårdboende

Om utlänningen som omfattas av den nya lagen vistas på ett skyddat boende eller är föremål för tvångsvård får särskilda skäl anses finnas. Detsamma gäller om utlänningen är inlagd för sjukhusvård eller behöver bo på ett tillgänglighetsanpassat boende eller vårdboende av något annat slag som inte Migrationsverket har möjlighet att tilldela en plats vid.

I en situation där en ensamstående utlänning får ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder tilldelas han eller hon en boendeplats av Migrationsverket. Om platsen inte tas i anspråk utan personen väljer att bo i eget boende och det inte finns särskilda skäl kommer han eller hon inte att ha rätt till bistånd i form av dagersättning och särskilt bidrag.

9.10.4 Boende i en kommunal del med sociala och ekonomiska utmaningar

Förslag: Bestämmelserna i 10 a § LMA ska inte tillämpas för den nya lagens personkrets.

Enligt 10 a § LMA har en utlänning inte rätt till dagersättning eller särskilt bidrag om han eller hon på egen hand ordnar bostad och bostaden ligger i en del av en kommun som vid inflyttningen och

under den tid som utlänningen bor i den anses ha sociala och ekonomiska utmaningar enligt föreskrifter meddelande med stöd av andra stycket i paragrafen.³²⁰ Det gäller dock inte om det är uppenbart oskäligt att utlänningen inte får rätt till bistånd.

När bestämmelserna infördes uttalades bland annat följande i förarbetena om det undantag som innebär att rätten till bistånd ska kvarstå om det är uppenbart oskäligt att inte ge bistånd. Undantaget ska tillämpas restriktivt och utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Exempel på fall där undantaget kan bli tillämpligt är när en asylsökande barnfamilj bor i eget boende i en kommunal del som efter inflyttningen anses ha sociala och ekonomiska utmaningar. Om familjen därefter flyttar inom samma område och barnen i familjen går i förskola eller skola i området, bör det normalt vara uppenbart oskäligt att familjen förlorar biståndet.³²¹

Bör bestämmelserna tillämpas för den nya lagens personkrets?

Bestämmelserna i 10 a § LMA ska sättas i relation till förslaget att en utlänning som omfattas av den nya lagen och har särskilda skäl att inte bo på tilldelad plats ändå ska ha rätt till bistånd, se avsnitt 9.10. Tillämpningen av 10 a § första stycket LMA för den nya lagens personkrets skulle innebära att dagersättning och särskilt bidrag inte skulle beviljas trots att det bedömts finnas särskilda skäl för eget boende. Det skulle gälla om boendet ligger i en kommunal del med sociala och ekonomiska utmaningar.

Särskilda skäl för att inte bo på tilldelad boendeplats kan till exempel finnas utifrån att en utlänning har nära familjemedlemmar som är bosatta i Sverige och att han eller hon önskar bo tillsammans dem och det med hänsyn till bland annat barnperspektivet bedöms lämpligt. Det kan vara så att familjen redan bor i en kommunal del som anses ha ekonomiska och sociala utmaningar. Särskilda skäl i form av familjeskäl kan finnas endast om familjemedlemmen anses bosatt här, vilket innebär att han eller hon är svensk medborgare eller har

³²⁰ De kommuner som anges i bilaga 1 till förordningen om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden får till Migrationsverket anmäla en eller flera delar av kommunen enligt 7 b § FMA, utifrån vissa kriterier. Migrationsverket ska hålla en förteckning tillgänglig över anmälda kommunal delar, 7 c § FMA, se MIGRFS 2020:3.

³²¹ Se prop. 2019/20:10 *Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande* s. 25 f.

beviljats uppehållstillstånd och därför fritt kan välja sin bosättningsort.

Av undantagsbestämmelsen i nuvarande 10 a § LMA framgår att familjeskäl kan innebära att det är uppenbart oskäligt att utläningen inte får rätt till bistånd. Det innebär med det nu föreslagna systemet i avsnitt 9.10.3 att regleringen i 10 a § LMA skulle bli mer eller mindre verkningslös för den nya lagens personkrets. Det beror på att undantaget i andra stycket i paragrafen innebär att biståndsrätten vid familjeskäl behålls även om bosättning sker i en kommunedel med sociala och ekonomiska utmaningar. Regleringen i 10 a § LMA, som syftar till att minimera bosättning i en kommunedel med ekonomiska och sociala utmaningar, skulle då inte få önskat resultat.

Sammanfattande bedömning

Det kan visserligen – av flera skäl – sägas vara särskilt angeläget att utläningar som omfattas av den nya lagen inte bosätter sig i kommunelar med ekonomiska och sociala utmaningar. Det hänger samman med orsakerna till att de har fått ett avlägsnandebeslut och de brott eller gärningar som de begått eller misstänks för eller de verksamheter eller beteenden som de ägnat eller ägnar sig åt.

Mot bakgrund av hur 10 a § LMA är formulerad och det undantag som finns enligt regleringen, bedöms paragrafen inte vara ett användbart verktyg för att styra bosättning bort från kommunelar med sociala och ekonomiska utmaningar om de bestämmelser om särskilda skäl som föreslås i avsnitt 9.10.3 införs. Härtill kommer att bestämmelserna i 10 a § LMA i praktiken inte har visat sig vara verkningsfulla och inte heller framöver föreslås gälla för asylsökande i allmänhet.³²² Bestämmelserna ska därför inte tillämpas för den nya lagens personkrets.

³²² Se lagrådsremissen s. 33.

9.11 Skyldighet att underrätta Migrationsverket om aktuell bostadsadress

Förslag: En utlänning som omfattas av den nya lagen men som inte bor på tilldelad boendeplats ska hålla Migrationsverket underrättat om sin aktuella bostadsadress.

En utlänning som har särskilda skäl att inte bo på tilldelad boendeplats men som inte håller Migrationsverket underrättat om sin bostadsadress mister rätten till bistånd. Det gäller inte om utlänningen kan visa att underlåtenheten att anmäla bostadsadress var ursäktlig.

Ny bostadsadress ska anmälas till Migrationsverket inom en vecka från bosättning på adressen.

9.11.1 En underrättelseskyldighet om bostadsadress bör införas

De utlänningar som får beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder kommer i regel inte att vara folkbokförda i Sverige. Det är angeläget att Migrationsverket och övriga verkställande myndigheter har aktuella bostadsadresser till såväl de utlänningar som bedömts ha särskilda skäl att bo i eget ordnat boende som de utlänningar som väljer att bo i ett eget ordnat boende utan rätt till bistånd enligt den nya lagen.

Den allmänna utgångspunkten är att Migrationsverket kontinuerligt behöver ha grepp om var dessa utlänningar bor. I annat fall begränsas förutsättningarna att aktivt arbeta med relevanta verkställighetsåtgärder när det gäller de avlägsnandebeslut som meddelats dessa utlänningar utifrån de brott som utlänningarna dömts för eller misstänks ha begått eller de verksamheter eller beteenden som utlänningarna ägnat sig åt eller fortfarande ägnar sig åt. Av särskild betydelse i sammanhanget är de förberedande verkställighetsåtgärder i verkställighetsärendena för dessa utlänningar som ska kunna vidtas även under tid när det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten. Det är angeläget och prioriterat att avlägsnandebesluten för dessa utlänningar kan verkställas så snart det inte längre finns ett tillfälligt verkställighetshinder. Det gäller i varje enskilt fall. För att kunna uppnå dessa syften finns det ett starkt behov för de verkstäl-

lande myndigheterna av att löpande kunna nå och kommunicera med dessa utlänningar även under den tid det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten. Att ha tillgång till en aktuell bostadsadress underlättar också för de verkställande myndigheterna att effektivt kunna delge utlänningarna skriftliga beslut.

I betänkandet SOU 2022:64 diskuteras olika nackdelar som eget ordnat boende ofta medför för asylsökande. Dessa gäller också för den nya lagens personkrets. Bland annat nämns att de som ordnar boende på egen hand ofta är inneboende hos släkt och vänner, vilket leder till att de flyttar ofta och bosätter sig på olika tillfälliga adresser. Eget boende ger inte någon rätt till bistånd till boendekostnaden. Det innebär ofta en ansträngd ekonomisk boendesituation. Härutöver leder eget boende ofta till utanförskap, trångboddhet och sämre förståelse för de regler och normer som gäller i samhället. Det kan också leda till att det finns en ökad risk för att utlänningen avviker i samband med ett beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd.³²³

Mot denna bakgrund framstår det som särskilt motiverat med ett lagkrav som innebär att en utlänning som omfattas av den nya lagen och ordnar boende på egen hand ska hålla Migrationsverket uppdaterat om sin aktuella bostadsadress. En sådan skyldighet innebär att utlänningen ska underrätta Migrationsverket om sin bostadsadress och på eget initiativ meddela Migrationsverket när bostadsadressen ändras. Den adress som ska anmälas är den adress där utlänningen faktiskt bor. Det ska inte räcka med en Poste Restante, en postbox eller adressen till en lokal eller liknande. Det är lämpligt att det ankommer på den enskilde att hålla Migrationsverket underrättat om adressen för att inskräpa vikten av att hålla sig tillgänglig för myndigheterna.

Av 20 § i Migrationsverkets föreskrifter om mottagande av asylsökande m.fl. (MIGRFS 2023:4) framgår att en utlänning som ordnar boende på egen hand ska uppge sin bostadsadress till Migrationsverket. Det bedöms dock vara en fördel om en sådan bestämmelse i stället tas in i lag för att ge kravet större tyngd. Noteras kan att det enligt 25 § FoL gäller ett krav på att hålla myndigheterna underrättade om sin bostadsadress även för personer som är bosatta i Sverige.

Skyldigheten att underrätta Migrationsverket om aktuell bostadsadress, som villkor för dagarsättning och särskilt bidrag, ska in-

³²³ Se SOU 2022:64 s. 116–122.

te gälla för ensamkommande barn. Såvitt avser dessa är det emellertid lämpligt att barnets gode man håller Migrationsverket underrättat om barnets bostadsadress.

9.11.2 Att underrätta Migrationsverket om aktuell bostadsadress bör vara ett villkor för rätt till bistånd

För att inskräpa kravet på att anmäla sin aktuella bostadsadress och därmed hålla sig tillgänglig för myndigheterna under tid som ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder gäller, bör det knytas en konsekvens till utebliven anmälan om aktuell bostadsadress. Att rätten till bistånd i form av dagersättning och särskilt bidrag dras in om en sådan anmälan uteblir får anses som en skäligen konsekvens.

Att inte följa ett lagkrav om att hålla Migrationsverket underrättat om aktuell bostadsadress visar en bristande följsamhet till myndighetens befogade intresse av att ha aktuella adressuppgifter som beträffande berörda utlänningar syftar till att kunna bedriva ett effektivt verkställighetsarbete. Det finns en påtaglig risk att den som inte följer ett krav på att anmäla adress eller adressändring vill undandra sig verkställighet när verkställighetshindret inte längre finns.

9.11.3 Bedömningen av rätten till bistånd

Vid flytt och ändrad bostadsadress ankommer det som nämnts på utlänningen att meddela ny adress till Migrationsverket. En anmälan om ny adress bör göras omgående och senast en vecka efter att utlänningen bosatt sig på ny adress.³²⁴

Vid bedömningen av om utlänningen bor på angiven adress eller inte bör Migrationsverket kunna utgå i från att en person inte bor på angiven adress om till exempel försändelser kommer i retur från den uppgivna bostadsadressen med motiveringen att adressaten är avflyttad eller om någon som tagit emot försändelsen hör av sig till myndigheten och meddelar att personen inte bor där. Migrationsverket bör då utreda boendeförhållandena genom att försöka kontakta utlänningen. Om utredningen inte leder till att utlänningen i fråga hörs

³²⁴ Enligt 25 § FoL gäller för folkbokförda personer också ett krav på att anmäla ny adress inom en vecka från flyttning.

av och anmäler ny adress bör dagersättningen dras in. Något särskilt bidrag ska då inte heller betalas ut. Om utredningen i stället leder till att utlänningen hörs av och anmäler en ny bostadsadress dras dagersättningen inte in. Om dagersättningen har dragits in och utlänningen senare hör av sig till Migrationsverket och anmäler ny bostadsadress återfås rätten till dagersättning och särskilt bidrag. Det gäller under förutsättning att inte något har förändrats i fråga om de särskilda skälen, det vill säga att det fortfarande finns särskilda skäl för den enskilde att inte bo på tilldelad plats, till exempel familjeskäl. Den som först har gjort valet att inte bo på tilldelad plats ska alltid kunna ändra sig och få en boendeplats tilldelad av Migrationsverket.

Enligt nuvarande bestämmelser gäller att ett sådant LMA-kort som en asylsökande har ska förnyas var tredje månad. Det sker vid ett personligt möte mellan den asylsökande och Migrationsverket. Det förutsätts att ett liknande krav kommer att gälla för det dokument som Migrationsverket föreslås utfärda till en utlänning som omfattas av den nya lagen. Vid ett sådant möte finns det möjlighet att frågan om bostadsadress tas upp och en ny anmälan sker. En utlänning som inte kommer till ett sådant möte får anses hålla sig undan.

Ett annat exempel är när en utlänning av Migrationsverket har bedömts ha särskilda skäl att bo i eget ordnat boende på grund av något specifikt behov, till exempel ett vårdbehov, och därmed har rätt till dagersättning. Om han eller hon flyttar från detta boende och inte anmäler ny bostadsadress, behöver en ny utredning och bedömning göras av rätten till bistånd. Kravet att hålla Migrationsverket underrättat om aktuell bostadsadress innebär att Migrationsverket i ett sådant fall får utreda rätten till bistånd vidare efter att ha fått information om att ett byte av boende har ägt rum. Om inte några särskilda skäl för eget ordnat boende längre finns i en sådan situation och därmed bistånd inte heller ska utges, har utlänningen alltid möjlighet att få en boendeplats tilldelad av Migrationsverket och därmed också rätt till dagersättning om övriga förutsättningar för det är uppfyllda.

I sammanhanget bör noteras att det föreslås att det i den nya förordningen tas in en reglering med ett krav på att till Migrationsverket anmäla sådana ändrade förhållanden som kan antas påverka rätten till dagersättning.³²⁵ Ett sådant krav finns för närvarande i 8 a §

³²⁵ Se rättsfallet HFD 2023 ref. 3 och avsnitten 4.4.2 och 9.14.

FMA. I 10 § LMA finns bestämmelser om nedsättning av dagersättning. Det föreslås att regleringen i 10 § LMA ska tillämpas om förhållandena i fjärde stycket är uppfyllda för den nya lagens personkrets. Det innebär att nedsättning av dagersättning kan aktualiseras om en utlänning utan giltigt skäl vägrar att medverka till en åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas. I 12 § LMA, som också föreslås tillämpas för den nya lagens personkrets, anges att den som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas inte har rätt till bistånd. Det finns alltså flera olika bestämmelser som innebär att dagersättningen kan påverkas.

9.11.4 När är en underlåtenhet att underrätta om bostadsadress ursäktlig?

Det kan finnas situationer när det framstår som ursäktligt att en utlänning inte inom en vecka har anmält sin aktuella bostadsadress till Migrationsverket. Det föreslås därför att rätten till bistånd ska kvarstå om underlåtenheten bedöms vara ursäktlig. Det är den enskilde som ska visa att underlåtenheten varit ursäktlig. Det kan till exempel vara ursäktligt att inte anmäla en ny bostadsadress vid flytt om underlåtenheten beror på omständigheter som utlänningen inte kunnat råda över. Det kan till exempel handla om sjukdom, sjukhusvård, fördröjningar i postgången eller annat administrativt fel som inte utlänningen råder över. Det kan också vara ursäktligt om underrättelsen om ny bostadsadress görs någon eller några dagar för sent.

Bestämmelserna i förvaltningslagen gäller vid handläggningen av ett ärende om att dra in dagersättningen eller att inte bevilja särskilt bidrag. Det innebär bland annat att serviceskyldigheten i förvaltningslagen gäller (6 § andra stycket FL). Migrationsverket ska i enlighet med serviceskyldigheten hjälpa den enskilde att ta till vara sina intressen. Migrationsverket ska också enligt förvaltningslagen se till att ärendet blir tillräckligt utrett och som huvudregel kommunicera de uppgifter som ligger till grund för bedömningen. Kommunikationskyldigheten hindrar inte att Migrationsverket i ett fall när det inte går att få tag på utlänningen fattar beslut utan att ha kommunicerat med honom eller henne. Det gäller under förutsättning att

Migrationsverket har gjort de ansträngningar som krävs för att fullgöra sin serviceskyldighet.³²⁶

9.11.5 Boende på annan än tilldelad plats utan rätt till bistånd

Påpekas bör att det för en utlänning som väljer att inte bo på tilldelad plats, trots att det inte bedöms finnas särskilda skäl för det, och därmed inte har rätt till bistånd, inte finns någon ekonomisk ersättning att dra in vid utebliven anmälan om aktuell adress eller adressändring. Någon annan ekonomisk konsekvens av en sådan utebliven anmälan föreslås inte för dessa personer. I de här fallen, men även i övrigt, finns andra åtgärder att överväga såsom beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning, om förutsättningarna för ett sådant beslut bedöms vara uppfyllda, för att de verkställande myndigheterna ska få uppdaterad information om var de utlänningar som har gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder befinner sig. Den kunskapen är en given förutsättning för att verkställighetsarbetet ska fungera.

9.11.6 Utebliven anmälan av aktuell bostadsadress i förhållande till beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning

För de utlänningar som omfattas av underrättelsekravet kan en utebliven anmälan av aktuell bostadsadress ses som en omständighet som kan motivera ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning.³²⁷ En sådan utebliven anmälan kan ses som ett tecken på att utlänningen vill hålla sig undan myndigheternas kontroll och det verkställighetsarbete som den verkställande myndigheten bedriver. Om utlänningen redan ålagts anmälningsskyldighet kan en utebliven anmälan av aktuell bostadsadress vara en omständighet som motiverar en ändring i skärpande riktning av anmäl-

³²⁶ 23 och 25 §§ FL.

³²⁷ Se kapitel 6 om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning.

ningsskyldigheten eller att beslut fattas även om en områdesbegränsning.³²⁸

9.11.7 Villkor för rätt till bistånd – en sammanfattning

Sammanfattningsvis föreslås att följande krav ska vara uppfyllda för att en utlänning, som omfattas av den nya lagen och inte är ett ensamkommande barn, ska ha rätt till bistånd i form av dagersättning och, i förekommande fall, särskilt bidrag. Utlänningen ska:

- Sakna egna medel.
- Ha ett angeläget behov, om biståndet rör särskilt bidrag.
- Vara registrerad vid ett av Migrationsverkets boenden.
- Uppfylla boendevillkoret att bo på den av Migrationsverket tilldelade boendeplatsen i Migrationsverkets regi om inte särskilda skäl finns för boende på annan plats.
- Om särskilda skäl finns att bo på annan plats än den tilldelade platsen ska Migrationsverket underrättas om den aktuella bostadsadressen och vid flytt ska ny adress anmälas senast inom en vecka till Migrationsverket.
- Medverka till åtgärder som är nödvändiga för att ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas.
- Inte hålla sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas.

För ett ensamkommande barn som omfattas av den nya lagen gäller följande krav för rätt till bistånd i form av dagersättning och i förekommande fall särskilt bidrag. Han eller hon ska:

- Sakna egna medel.
- Ha ett angeläget behov om biståndet gäller särskilt bidrag.
- Vara registrerad vid ett av Migrationsverkets boenden.

³²⁸ I lagrådsremissen ges också förslag på ett krav att underrätta Migrationsverket om aktuell bostadsadress. Den konsekvens som i lagrådsremissen föreslås vid utebliven underrättelse är att asylansökan implicit anses återkallad, se avsnitt 5.6 i lagrådsremissen.

- Inte hålla sig undan så att ett beslut om avvísning eller utvisning inte kan verkställas.

9.11.8 Information om villkoren för bistånd

Det är viktigt att en utlänning som omfattas av den nya lagen får tydlig information om de villkor som gäller för att ha rätt till bistånd. Det föreslås därför tas in en bestämmelse i den nya förordningen om att Migrationsverket ska informera om de förmåner som finns och vad som krävs för att få ta del av dem samt om skyldigheten att anmäla ändrade förhållanden.³²⁹

Migrationsverkets personal bör vid kontakter med utlänningen ta upp frågan om boendet. Information om bistånd i form av dagersättning och särskilt bidrag, boende och därmed sammanhängande frågor bör lämnas på ett sådant sätt att både kvinnor och män nås av den. Det kan till exempel ske vid uppdateringen av det dokument (LMA-liknande kort) som de utlänningar som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder ska förses med.³³⁰ Ett LMA-kort uppdateras för närvarande var tredje månad genom kontakt med Migrationsverkets personal. Liknande rutiner bör införas för det LMA-liknande kortet.³³¹

9.11.9 Bidragsbrott

En ansökan om dagersättning eller särskilt bidrag ska göras i enlighet med bestämmelserna i den nya förordningen. Det innebär att ansökan ska innehålla uppgifter om personliga och ekonomiska förhållanden och en förklaring på heder och samvete att de lämnade uppgifterna är riktiga. Ansökan ska vara underskriven av den sökande.

Den som ansöker om eller har dagersättning eller särskilt bidrag ska till Migrationsverket anmäla sådana ändringar i fråga om inkomst och andra förhållanden som kan antas påverka rätten till eller storleken av biståndet.

Av 2 § bidragsbrottslagen framgår bland annat att den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som

³²⁹ Jämför med vad som anges i 2 a § FMA.

³³⁰ Se avsnitt 9.7.2.

³³¹ Se Migrationsverkets föreskrifter om dokument som intygar att innehavaren är asylsökande, MIGRFS 2021:13.

han eller hon är skyldig att anmäla enligt lag eller förordning och på så sätt orsakar fara för att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd felaktigt betalas ut, kan dömas för bidragsbrott. Regleringen innebär bland annat att en utlänning har ett ansvar för att uppgifterna om bland annat var han eller hon bor är riktiga och att det kan få konsekvenser om ändrade förhållanden inte anmäls.

9.12 Undersökning för att bedöma om en utlänning bor på tilldelad boendeplats

Förslag: Migrationsverket ska få undersöka det boendetrymme och de slutna förvaringsställen som en utlänning som omfattas av den nya lagen disponerar vid boendet. En sådan undersökning ska få göras om det behövs för att kunna bedöma om utlänningen bor på tilldelad boendeplats och därmed uppfyller boendevillkoret för dagersättning och särskilt bidrag.

Undersökningen ska genomföras i närvaro av ett vittne. All den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas vid en sådan undersökning.

Ett beslut om undersökning ska gälla omedelbart.

9.12.1 Det finns behov av kontrollåtgärder för att bedöma om en utlänning bor på tilldelad boendeplats

I avsnitt 9.10 föreslås att boende på tilldelad plats på ett av Migrationsverkets boenden som huvudregel ska vara ett villkor för att en utlänning som ingår i den nya lagens personkrets ska ha rätt till dagersättning och särskilt bidrag. Om en utlänning, som uppbär dagersättning, flyttar från en tilldelad plats eller regelbundet bor någon annanstans uppfyller han eller hon inte boendevillkoret. Migrationsverket ska då, om det inte finns särskilda skäl för utlänningen att inte bo på tilldelad plats, fatta beslut om att dagersättningen ska upphöra. För att en sådan regel ska få genomslag behöver det finnas kontrollmöjligheter som gör det möjligt för Migrationsverket att undersöka och därmed utreda om en utlänning bor på den tilldelade platsen.

I normalfallet bör det inte vara svårt för Migrationsverket att ta ställning till om en person har lämnat den tilldelade platsen. Det kan

emellertid uppstå situationer då Migrationsverket behöver undersöka närmare om en viss person uppfyller boendevillkoret. Så kan till exempel vara fallet om Migrationsverkets personal har fått indikationer på att en boende inte är bosatt enbart i det aktuella boendet, utan att uppgifterna har kunnat verifieras genom exempelvis kontakt med honom eller henne. En personlig kontakt med individen är ett naturligt första steg i att utreda boendeförhållandena. Det skulle exempelvis kunna röra sig om att personen inte har hämtat sin post, har missat bokade samtal eller att andra personer på boendet har lämnat uppgifter om att han eller hon har flyttat ut.

Ett sätt för Migrationsverket att i en sådan situation kontrollera om personen fortfarande uppfyller boendevillkoret är att undersöka det boendetrymme där personen bor och de skåp eller andra förvaringsställen som han eller hon disponerar i boendet. Det gäller oavsett om det är fråga om ett kollektivt boende eller en annan boendeform, till exempel ett tilldelat lägenhetsboende i Migrationsverkets regi. En sådan undersökning bör i många fall ihop med övrigt underlag ge tillräckligt stöd för att ta ställning till om personen uppfyller boendevillkoret. Migrationsverkets personal kommer alltså, som en följd av förslaget om boendevillkor, att ha behov av att kunna genomföra kontroll av boendetrymme och förvaringsställen.

9.12.2 Samma kontrollåtgärder som för asylsökande bör införas

För asylsökande föreslås i lagrådsremissen att Migrationsverket ska få kontrollera det boendetrymme och de slutna förvaringsställen som en asylsökande disponerar vid ett asylboende. Den möjligheten ska finnas när det behövs för att kunna bedöma om den asylsökande bor på den tilldelade boendeplatsen och därmed uppfyller boendevillkoret för dagersättning och särskilt bidrag. Undersökningen ska genomföras i närvaro av ett vittne. All den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas vid en sådan undersökning. Beslutet att genomföra undersökningen föreslås gälla omedelbart och vara överklagbart.³³²

Det bedöms motiverat att införa samma kontrollmöjligheter som föreslås för asylsökande även för den nya lagens personkrets. Beho-

³³² Se avsnitt 5.5 i lagrådsremissen.

vet av kontroll av om boendevillkoret är uppfyllt gör sig gällande på samma sätt som för asylsökande. Många i den nya lagens personkrets har tidigare också varit asylsökande. Med samma reglering för asylsökande som för dem som har fått ett beslut om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder skapas ett system som hänger samman och som, när det införts, är känt av den som varit asylsökande. Det kan inte anses påverka Migrationsverket nämnvärt att också inkludera den mindre grupp utlänningar som den nya lagen avser i detta system.

9.12.3 Förutsättningar för att Migrationsverket ska få undersöka vissa utrymmen kopplade till en tilldelad boendeplats

Migrationsverket bör för den nya lagens personkrets vid behov få undersöka det boendetrymme och de slutna förvaringsställen som en utlänning disponerar i ett boende i Migrationsverkets regi för att utreda om boendevillkoret på tilldelad plats är uppfyllt. Ett sådant beslut om kontrollåtgärder bör gälla omedelbart.

En undersökning av boendetrymme och privata förvaringsställen utgör ett sådant ingrepp som träffas av skyddet mot husrannsakan och liknande intrång enligt 2 kap. 6 § RF, och motsvarande skydd i artikel 8 i Europakonventionen, artikel 16 i barnkonventionen och artikel 7 i rättighetsstadgan. I lagrådsremissen analyseras förslagen om undersökning av boendetrymme och slutna förvaringsställen utifrån det. De bestämmelser som där föreslås bedöms vara förenliga med grundlag och gällande internationella regelverk. Förslagen bedöms som godtagbara inskränkningar av den enskildes fri- och rättigheter.³³³

Det finns inte skäl att göra en annan bedömning för de personkategorier som omfattas av den nya lag som föreslås i denna promemoria. Det ankommer samtidigt på Migrationsverket att i varje enskilt fall bedöma om de undersökningsåtgärder som myndigheten vill vidta är proportionerliga och om syftet med åtgärderna kan nås på ett för individen mindre ingripande sätt. Om åtgärden rör barn ska Migrationsverket alltid göra en barnkonsekvensanalys och i första hand beakta vad som bedöms vara barnets bästa.

³³³ Se lagrådsremissen avsnitt 5.5. s. 40 ff.

Innebörden av olika begrepp

De begrepp som används i lagrådsremissen bör ges samma innebörd i den nya lagen. Det innebär bland annat att begreppen boendetrymme och slutet förvaringsställe ska tolkas på samma sätt som anges i lagrådsremissen. Undersökningen ska genomföras på samma sätt som anges där, vilket bland annat innebär att ett vittne ska närvara. Vidare ska ett beslut om undersökning av boendetrymme och slutet förvaringsställe gälla omedelbart, vilket också överensstämmer med vad som anges i lagrådsremissen. Nedan följer en sammanfattning av vad som där anges och som ska gälla även den nya lagens personkrets.

Begreppen boendetrymme och slutet förvaringsställe

Vad som utgör ett *boendetrymme* får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.³³⁴ En tilldelad boendeplats kan vara en plats i ett kollektivt boende, ett enskilt lägenhetsboende i Migrationsverkets regi eller ett annat boende som Migrationsverket disponerar. Det boendetrymme som utlänningen disponerar avser det utrymme i boendet som utlänningen tilldelats av Migrationsverket och som han eller hon själv disponerar över. Om han eller hon delar sovrum med andra rör det sig typiskt sett om hans eller hennes sängplats och eventuella ytterligare utrymmen som den enskilde själv disponerar över. Gemensamma utrymmen som kök, badrum och vardagsrum som används av flera utgör normalt sett inte ett boendetrymme i detta avseende.

Med *slutet förvaringsställe* avses detsamma som i rättegångsbalken, det vill säga i princip allt som kan stängas och som föremål kan förvaras i, till exempel skåp, lådor, garderober och resväskor. På kollektiva boenden disponerar de boende normalt ett skåp för privata tillhörigheter. I mer enskilda boenden får en bedömning göras av vilka slutna förvaringsställen som en boende kan anses disponera utifrån omständigheterna kring boendet. Slutna förvaringsställen som inte disponeras av en boende, till exempel skåp med föremål som ingår i boendet och som kan användas av flera, kan undersökas av Migrationsverket utan begränsning av den föreslagna regleringen.

³³⁴ Se lagrådsremissen s. 45.

Hur kontrollen ska genomföras

Kontrollen ska genomföras med respekt för den enskilde och med hänsyn till dennes integritet.³³⁵ Migrationsverkets personal bör till exempel knacka på dörren till boendetrymmet och ge den boende tillfälle att ta emot dem, innan de bereder sig tillträde på egen hand. Undersökningarna bör som regel inte heller genomföras vid sådana tidpunkter på dygnet då de kan skapa särskilda olägenheter. Om åtgärden rör barn ska Migrationsverket också göra en barnkonsekvensanalys och i första hand beakta vad som bedöms vara barnets bästa.

När undersökningen genomförs ska proportionalitetsprincipen iakttas. Det ska alltså inte vidtas mer långtgående åtgärder vid kontrollen än vad som behövs i varje enskilt fall. Att proportionalitetsprincipen gäller i detta avseende följer av 5 § FL.

Bestämmelserna ger inte befogenhet för den som genomför undersökningen att öppna brev eller undersöka innehållet i mobiltelefoner eller liknande utrustning som påträffas vid kontrollen. Den enskildes skydd mot undersökning av till exempel brev eller innehållet i elektronisk utrustning enligt 2 kap. 6 § RF inskränks alltså inte. Förslaget ger inte heller Migrationsverket befogenhet att beslagta eventuella olagliga föremål eller att omhänderta pass eller andra identitetshandlingar som påträffas vid kontrollen. Om ett hemlandspass eller en annan identitetshandling hittas vid kontrollen omfattar inte beslutet om undersökning av boendetrymme eller slutet förvaringsställe rätten att omhänderta den handlingen. För att en sådan handling ska kunna omhändertas behöver Migrationsverket först bedöma om förutsättningarna för att kunna omhänderta handlingen enligt 9 kap. 5 UtlL är uppfyllda och, om så är fallet, fatta ett beslut om att omhänderta handlingen med stöd av den regleringen. Härefter får Migrationsverket begära polishandräckning enligt 9 kap. 10 § UtlL, om kriterierna för det är uppfyllda. Om det till exempel skulle uppstå misstankar om brott i samband med undersökningen ska Polismyndigheten kontaktas.

³³⁵ Se lagrådsremissen s. 45.

Närvaro av ett vittne

Ett vittnes närvaro ökar generellt sett rättssäkerheten vid undersökningen och förebygger risken för att kontroller sker sköns- eller slentrianmässigt.³³⁶ Kontroller av bostadsrum i andra verksamheter, till exempel vid rumsvisitation på särskilda ungdomshem och LVM-hem, sker i närvaro av vittne (17 b § LVU och 32 b § LVM). De nu aktuella kontrollerna föreslås ske i närvaro av ett vittne, till exempel en annan tjänsteman inom Migrationsverket än den som genomför undersökningen.

Beslutet om undersökning ska gälla omedelbart

Ett beslut om undersökning av ett boendetrymme och slutet förvaringsställe ska gälla omedelbart av det skälet att syftet med kontrollen av boendetrymmen och slutna förvaringsställen annars inte skulle uppnås.³³⁷ I annat fall skulle den boende kunna tillfälligt anpassa sitt agerande inför undersökningen.

Även ett beslut om undersökning av ett boendetrymme och slutet förvaringsställe enligt den nya lagen bör gälla omedelbart. Det innebär att undersökningen kan genomföras direkt även om den boende avser att överklaga beslutet. Även om undersökningen redan genomförts får den enskilde anses ha ett berättigat intresse av att beslutet kan prövas rättsligt.³³⁸ Det är också ett led i att utveckla praxis till ledning för Migrationsverkets tillämpning av bestämmelserna om undersökning av boendetrymme och slutna förvaringsställen.

³³⁶ Se lagrådsremissen s. 46.

³³⁷ Se lagrådsremissen s. 46 f.

³³⁸ Se prop. 2017/18:169 *Stärkt rättssäkerhet vid genomförande av särskilda befogenheter på särskilda ungdomshem och LVM-hem* s. 84 f.

9.13 Handräckning om en utlänning inte självmant lämnar en boendeplats

Förslag: Om Migrationsverket begär det ska Polismyndigheten lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett beslut om att en utlänning ska lämna en boendeplats.

Hjälp ska få begäras endast om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polismans särskilda befogenheter att använda våld eller tvång enligt polislagen behövs, eller om det annars finns synnerliga skäl.

9.13.1 En utvidgad handräckningsreglering

I lagrådsremissen ges förslag på att utvidga den handräckningsreglering som nu finns i 12 a § LMA till att också omfatta handräckning vid byte av boendeplats.³³⁹ Motiveringen är att nuvarande 12 a § LMA endast är tillämplig när en boendeplats ska lämnas för att rätten till bistånd har upphört. Med de nya bestämmelserna kan även handräckning behövas vid byte till en ny tilldelad boendeplats via Migrationsverket när rätt till bistånd fortfarande finns. Formuleringen av den nya regleringen innebär att den täcker både den situation som nuvarande 12 a § LMA tar sikte på och situationen när en utlänning vägrar att lämna sin boendeplats vid en omplacering.

Behovet av reglering grundar sig på att det förekommit problem med att asylsökande inte frivilligt lämnat sin boendeplats. Problemen bedöms kunna bli vanligare genom förslagen med tilldelning av boendeplatser. Det anses inte motiverat att belasta Kronofogdemyndigheten och domstolarna med ärenden om handräckning i situationer när en asylsökande vägrar att flytta. Polishandräckning vid omplacering till ett annat boende anses i lagrådsremissen uppfylla Migrationsverkets behov av skyndsamhet och flexibilitet vid boendeplaceringen och även bidra till att upprätthålla respekten för myndighetens tilldelning av platser.

³³⁹ Se avsnitt 5.7 i lagrådsremissen.

9.13.2 Behovet av reglering för den nya lagens personkrets

Även för den nya lagens personkrets kommer det i vissa fall att bli nödvändigt för Migrationsverket att tilldela en ny boendeplats. Det kan bero på orsaker som har med utlänningens personliga förhållanden att göra eller på omständigheterna på boendet eller på orten. Det kan till exempel ha uppstått olämpliga konstellationer på ett boende eller andra risker som behöver avväjas genom att en utlänning flyttar. Av en studie från Brottsförebyggande rådet (Brå) framgår att personer som ingått i bråkiga konstellationer på ett boende ofta blev mer skötsamma om konstellationerna bröts upp och personerna flyttades till andra boenden.³⁴⁰

Det bedöms särskilt angeläget att de utlänningar som omfattas av den nya lagen och i vissa fall tidigare har begått brott eller misstänks ha begått brott eller handlingar som innebär ordnings- och säkerhetsstörningar bor på lämpliga boenden utifrån de ökade risker som är förknippade med dem. Att en person som omfattas av den nya lagen ska lämna en tilldelad boendeplats behöver därför kunna ske även mot den enskildes vilja och även om det kräver hjälp av Polismyndigheten. Det bedöms därför motiverat att samma möjlighet till handräckning som föreslås i lagrådsremissen ska finnas för Migrationsverket beträffande den nya lagens personkrets. Det föreslås att en likalydande reglering tas in i den nya lagen.³⁴¹

9.13.3 Tillämpning av bestämmelserna om handräckning

Regleringen om handräckning ska tillämpas endast om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan genomföras utan en polismans särskilda befogenheter eller om det annars finns synnerliga skäl. Utgångspunkten är alltså att den som ska byta boendeplats i första hand ska uppmanas att frivilligt flytta. Endast om en sådan uppmaning inte följs aktualiseras möjligheten att avlägsna utlänningen med tvång. I undantagsfall kan det finnas synnerliga skäl att begära handräckning. Det kan vara fallet till exempel i en situation när det finns en överhängande risk att den enskilde kan skada sig själv och att man inte kan avvakta med att verkställigheten löses på annat sätt. En utgångspunkt är att barn inte ska utsättas för

³⁴⁰ Brotts och brottsutsatthet på kollektiva asylboenden under 2018, Brå rapport 2020:16.

³⁴¹ Se lagrådsremissen s. 57 ff.

tvångsåtgärder med inslag av våld och att en bedömning av barnets bästa i enlighet med barnkonventionen särskilt ska beaktas. Eventuella tvångsåtgärder ska genomföras med särskild försiktighet och på ett barnanpassat sätt, med hänsyn till det enskilda barnets situation och erfarenheter, om insatsen rör ett barn. Migrationsverkets begäran om handräckning ska inte få överklagas.³⁴²

9.14 Vissa övriga bestämmelser i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

De bestämmelser i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som ska tillämpas för de utlänningar som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighets hinder ska som tidigare angetts framgå av den nya lagen. I det följande kommenteras några av bestämmelserna.

Bestämmelserna om sysselsättning i 4–7 §§ LMA föreslås tillämpas. Det innebär att de utlänningar som omfattas av den nya lagen i lämplig omfattning av Migrationsverket ska ges tillfälle till sysselsättning. I uttrycket lämplig omfattning innefattas bedömningen att sysselsättning inte alls är lämplig för en viss individ. Svenskundervisning, som räknas upp i paragrafen, bedöms i första hand inte vara en lämplig sysselsättning för den nya lagens personkrets. Skötsel av anläggningar och annan verksamhet som bidrar till att göra vistelsen meningsfull kan däremot ses som en lämplig sysselsättning. Det förutsätts att den typ av sysselsättning som ges till dessa utlänningar inte är sysselsättning som syftar till att stärka etableringen i samhället. Det är samtidigt en fördel om utlänningarna har en sysselsättning som kan upplevas som meningsfull under den tid de vistas här, eftersom de som huvudregel inte kommer att ha rätt att arbeta. Det noteras att i lagrådsremissen har bestämmelsen i 4 § LMA omformulerats och gjorts fakultativ på så sätt att Migrationsverket *får* anordna sysselsättning i stället för att Migrationsverket *ska* anordna sysselsättning.³⁴³

Bestämmelserna om nedsättning av dagersättning i 10 § LMA föreslås tillämpas men endast i den situation som anges i fjärde stycket i paragrafen. Det innebär att för den som omfattas av den nya lagen

³⁴² Se lagrådsremissen s. 60.

³⁴³ Se lagrådsremissen avsnitt 6.3.

ska nedsättning kunna ske om han eller hon utan giltigt skäl vägrar att medverka till åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas. Att dagersättningen sätts ned bedöms inte vara en sanktion av straffrättslig karaktär.³⁴⁴ Det innebär att en utlänning som omfattas av regleringen om nedsättning av dagersättning också kan omfattas av en anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning utan att förbudet mot dubbelbestraffning aktualiseras.

9.14.1 Processuella bestämmelser

Förslag: De processuella bestämmelser som finns i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ska tillämpas med undantag av att Migrationsverkets beslut om tilldelning av boendeplats inte ska få överklagas och med tillägget att ett beslut om kontroll av boendeförhållandena ska gälla omedelbart.

Bedömning: Det behöver inte införas någon ny bestämmelse om överklagande av dagersättning eller särskilt bidrag.

De processuella bestämmelser som finns i 20–22 §§ LMA ska tillämpas med undantag av att Migrationsverkets beslut om tilldelning av boendeplats inte får överklagas och att ett beslut om kontroll av boendeförhållandena ska gälla omedelbart. Det ska framgå av den nya lagen. Det innebär, med tillämpning av 20 § LMA, att den som har fyllt 16 år har rätt att föra sin talan själv i mål och ärenden enligt den nya lagen. Det finns bestämmelser om delgivning i 21 § LMA som innebär begränsningar i att använda stämningmannadelgivning genom att delge annan person än delgivningsmottagaren och genom att lämna handlingen i eller i anslutning till delgivningsmottagarens hemvist enligt 34–38 §§ delgivningslagen. Kungörelsedelgivning enligt 47–51 §§ samma lag får inte heller ske. Om en utlänning har lämnat landet får dock kungörelsedelgivning ske i mål vid allmän förvaltningsdomstol (48 § första stycket 1 delgivningslagen), vilket innebär att det får ske om delgivningsmottagaren saknar känt hemvist och

³⁴⁴ Jämför artikel 4 i Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll och artikel 50 i rättighetsstadgan.

det inte kan klarläggas var han eller hon uppehåller sig. Samtliga dessa bestämmelser ska tillämpas också för beslut enligt den nya lagen.

Med tillämpning av 22 § LMA ska Migrationsverkets beslut enligt den nya lagen överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Krav på prövningstillstånd gäller vid överklagande till kammarrätten. Det är den förvaltningsrätt inom vars domkrets utlänningen vistades när beslutet fattades som är rätt domstol i första instans (22 § LMA).

Förvaltningslagens bestämmelser ska gälla när inte något annat anges i fråga om handläggningen hos Migrationsverket. Förvaltningsprocesslagens bestämmelser gäller för handläggningen i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Det innebär bland annat att ett beslut som gäller omedelbart kan inhiberas.

9.14.2 Beslut i fråga om dagersättning och särskilt bidrag är överklagbara

Ett beslut att neka dagersättning eller särskilt bidrag gäller omedelbart enligt nuvarande bestämmelser i 22 § LMA. Den regleringen ska också tillämpas för den som omfattas av den nya lagen. Av rättsfallet HFD 2023 ref. 3 framgår att Migrationsverket har rätt att dra in dagersättning enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. när en utlänning har egna inkomster.³⁴⁵

Om en utlänning först bosätter sig på tilldelad plats, men sedan flyttar därifrån utan att det finns särskilda skäl för annat boende än på tilldelad plats, finns det grund för Migrationsverket att dra in biståndet. Ett sådant beslut är överklagbart med stöd av 22 § LMA som ska tillämpas för den nya lagens personkrets.

³⁴⁵ Se avsnitt 4.4.2.

9.15 Ändringar i förordningar om statlig ersättning

9.15.1 Statlig ersättning till en kommun i vissa fall

Förslag: En kommun ska ha rätt till statlig ersättning för kostnader för bistånd som lämnats till en person som omfattas av den nya lagen om biståndet har lämnats enligt 4 kap. 1 § SoL och utgör annat än ekonomiskt bistånd. Detsamma ska gälla för kostnader för vård som har lämnats med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga eller med stöd av lagen om vård av missbrukare i vissa fall. Det ska framgå av en ny paragraf, 17 a §, i förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. I 19 § i samma förordning ska ett tillägg göras som innebär att ersättning enligt 17 a § lämnas efter ansökan.

Huvudansvaret för en utlänning som tillhör den nya lagens personkrets ligger på Migrationsverket. Det innebär bland annat att vissa stödinsatser och anpassningar av boendet bör ges via Migrationsverket i första hand. Samma ordning som gäller för asylsökande enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ska alltså gälla.

Däremot kan det, utifrån det oklara rättsläget och en kommuns yttersta ansvar, i något enstaka fall bli aktuellt för en kommun att gå in med en insats, antingen temporärt tills frågan om ansvarsfördelningen har lösts eller för att behovet inte kan lösas via Migrationsverket. Om så är fallet bör kommunen kompenseras ekonomiskt för insatsen.

Mot bakgrund av de gränsdragningsproblem som beskrivits i avsnitten 9.8.4 och 9.8.5 kan det i undantagsfall bli aktuellt att en kommun beviljar en insats i form av annat än ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Det kan till exempel avse bistånd i form av hemtjänst. Det föreslås mot den bakgrunden att om en kommun beviljar annat än ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL till en utlänning som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten och omfattas av den nya lagen, ska kommunen kompenseras för detta genom statlig ersättning enligt förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. (2017 års förordning). Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande lämnar i SOU 2024:68 förslag om ett kommunalt ansvar för sociala insatser kopplade till boendet. Utrednin-

gen föreslår också att ersättning till kommunerna i sådana fall ska ges enligt 2017 års förordning.³⁴⁶

I 17 § i 2017 års förordning regleras rätten till ersättning från Migrationsverket till en kommun för bistånd till en så kallad bevisperson för utgivet bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. I den paragrafen regleras också ersättning för kostnader för vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall. Den nu föreslagna regleringen har utformats på samma sätt som 17 § i förordningen. Förutsättningarna i de övriga bestämmelserna som rör rätten till ersättning och utbetalning enligt förordningen måste också vara uppfyllda. Det innebär bland annat att ersättning ska lämnas efter ansökan. Ett tillägg föreslås därför i 19 § i förordningen.

I 24 § i nyss nämnda förordning anges att Migrationsverket får meddela föreskrifter om verkställigheten av förordningen efter att ha gett SKR tillfälle att yttra sig. Det innebär en möjlighet till närmare reglering av frågan genom föreskrifter.

9.15.2 Ett tillägg i förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar

Förslag: I förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar ska ett tillägg göras som innebär att ersättning kan ges för kostnader som lämnas för en utlänning som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 12 kap. 17 a § andra stycket UtlL om uppehållstillståndet kan läggas till grund för folkbokföring.

Förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar (2010 års förordning) reglerar frågor om ersättning från Migrationsverket till kommuner, regioner och kommunalförbund när de har haft vissa kostnader för utlänningar. Bland annat kan ersättning enligt nuvarande regler ges för kostnader för utlänningar som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § UtlL, om tillståndet kan läggas till grund för folkbokföring.³⁴⁷ Eftersom ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av ett tillfälligt verkställighets-

³⁴⁶ Se avsnitt 9.2.6 i SOU 2024:68.

³⁴⁷ Se 5 § förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

hinder för de nu aktuella kategorierna av utlänningar föreslås regleras på ett nytt sätt behöver förordningen ändras för att möjligheterna till statlig ersättning ska vara desamma som i dag.

Det är endast tidsbegränsade uppehållstillstånd som beviljas enligt 12 kap. 17 a § andra stycket UtlL som kan ha en giltighetstid om ett år, vilket är en förutsättning för att uppehållstillståndet ska kunna läggas till grund för folkbokföring. De tidsbegränsade uppehållstillstånd som i det föreslagna nya systemet ska kunna beviljas brottsutvisade är begränsade till högst sex månader.³⁴⁸ Alltså ska endast uppehållstillstånd enligt 12 kap. 17 a § andra stycket UtlL läggas till i förordningen för att nuvarande ordning ska behållas och det är inte fråga om någon utvidgad rätt till ersättning jämfört med vad som redan gäller.

9.16 Följdändringar i andra lagar och förordningar

Förslag: Tillägg ska göras i vissa lagar och förordningar som hänvisar till lagen om mottagande av asylsökande m.fl. till följd av att den nya lagen införs.

De författningar som berörs är lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, inkomstskattelagen, lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Till följd av att bistånd kan ges vissa utlänningar enligt den nya lagen och inte enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. bör ett tillägg göras i de författningar där bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. förekommer.

Ett tillägg bör göras i 2 kap. 8 b § lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsdatabas innebärande att Migrationsverket får ha direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen om uppgifterna behövs i ett ärende om dagersättning enligt den nya lagen. I förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet bör ett tillägg göras i 8 b § som innebär att

³⁴⁸ Se 12 kap. 16 c § första stycket UtlL.

vissa uppgifter ska lämnas ut till Migrationsverket om det behövs för beräkning eller kontroll av dagersättning enligt den nya lagen.

I 8 kap. 12 § inkomstskattelagen ska ett tillägg göras om att bistånd enligt den nya lagen är skattefritt, vilket också gäller för bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Ett tillägg ska vidare göras i 5 § 6 lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten innebärande att Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter för tillhandahållande av den information som behövs inom Migrationsverket som underlag för beslut om bistånd enligt den nya lagen.

Det ska också göras ett tillägg i 26 § förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Tillägget innebär att Arbetsförmedlingen till Migrationsverket ska lämna de uppgifter som har betydelse för ett ärende hos Migrationsverket om bistånd enligt den nya lagen.

9.17 Valfärdsförmåner enligt andra författningar

Bedömning: För myndigheternas informationsförsörjning och som beslutsunderlag hade Skatteverkets system för distribution av folkbokföringsuppgifter till samhället, Navet, kunnat användas för information om att en utlänning har ett giltigt uppehållstillstånd. Även uppgiften att en utlänning har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder hade med fördel kunnat framgå av Navet.

9.17.1 Folkbokföringens inverkan på bedömningen av bosättning

En praktisk fråga för de myndigheter som beslutar om olika slags bistånd och annat stöd är hur de får reda på om en sökande uppfyller ett visst kriterium som krävs för att han eller hon ska ha rätt till biståndet eller stödet. I det sammanhanget är folkbokföringens regelverk av intresse. Folkbokföringen är den grundläggande registreringen av befolkningen i Sverige. Uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga för-

hållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder.³⁴⁹

Den som efter inflyttning till Sverige anses bosatt i landet ska folkbokföras. En person anses bosatt här om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvila) i landet under minst ett år. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet ska folkbokföras om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist här. Dessutom gäller att en utlänning som måste ha uppehållsrätt eller uppehållstillstånd för att vistas i Sverige får folkbokföras endast om detta villkor är uppfyllt eller om det finns synnerliga skäl för att han eller hon ändå ska folkbokföras. Uppehållstillståndet ska som huvudregel ha en giltighetstid om minst ett år.³⁵⁰

9.17.2 Betydelsen av ett uppehållstillstånd för folkbokföring

Den som är folkbokförd i Sverige har av Skatteverket vid en framåt-syftande bedömning ansetts komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i Sverige i minst ett år och har vid registreringstidpunkten haft ett uppehållstillstånd som utgångspunkt, om sådant har behövts.³⁵¹ Ett uppehållstillstånd med en giltighetstid på ett år kan läggas till grund för folkbokföring. Enligt uppgifter från Skatteverket folkbokförs normalt sett inte en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på sex månader om tillståndet har sin grund i ett tillfälligt verkställighetshinder.

När Skatteverket får en underrättelse om att en person saknar uppehållstillstånd innebär det inte en avregistrering från folkbokföringen. I stället leder det till att Skatteverket startar en utredning om eventuell avregistrering. Avsaknad av uppehållstillstånd är en omständighet som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om avregistrering ska ske. När ett beslut om avvisning eller utvisning har verkställts och Skatteverket har fått en underrättelse om det, avregistreras utlänningen från folkbokföringen. En automatisk avregistrering från folkbokföringen när en person saknar uppehållstillstånd har dis-

³⁴⁹ Se 2 § andra stycket förordningen med instruktion för Skatteverket.

³⁵⁰ Se vidare om folkbokföring och praxis i avsnitt 4.3. Med uppehållsrätt avses rätten för EES-medborgare och deras familjemedlemmar att vistas i Sverige utan krav på uppehållstillstånd.

³⁵¹ Se 4 § första stycket FoL.

kuterats i lagstiftningssammanhang.³⁵² Någon sådan bestämmelse har dock inte införts ännu.

De utlänningar som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder enligt den föreslagna ordningen kommer inte att ha något gällande uppehållstillstånd. Det innebär att de inte kan bli folkbokförda. Det faktum att de tidigare kan ha haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd innebär dock att de tidigare kan ha blivit folkbokförda med stöd av det då gällande uppehållstillståndet. Folkbokföringen kan bestå trots att tillståndstiden för ett uppehållstillstånd löpt ut. Det är något som kan leda till att dessa utlänningar enligt olika bestämmelser anses bosatta i Sverige.

9.17.3 Navet och SPAR

Navet är ett informationssystem som förs av Skatteverket för distribution av uppgifter från folkbokföringsdatabasen till myndigheter. Vissa uppgifter från folkbokföringsdatabasen förs över till Statens personadressregister, SPAR, som Skatteverket också ansvarar för. I SPAR kan privata aktörer ta del av uppgifter, till exempel aktuella adressuppgifter.³⁵³

Uppgifter i Navet används som underlag för myndigheternas bedömningar i olika typer av ärenden. Det hade varit en fördel om myndigheter som prövar rätten till bistånd av något slag kunde ta del av en uppgift i Navet om att den som ansöker har ett gällande uppehållstillstånd. Att ha ett gällande uppehållstillstånd påverkar ofta bedömningen av frågan om bosättning i Sverige, vilket är ett kriterium för att ha rätt till flera olika förmåner. Även en uppgift om att en biståndssökande har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder hade varit av värde att kunna ta del av i Navet för de myndigheter som prövar rätten till bistånd. Uppgifterna hade kunnat visa den aktuella statusen för utlänningens vistelse i Sverige och därmed vara en hjälp vid bedömningen av rätten till biståndet enligt olika författningar.

Inom ramen för det här uppdraget har det inte funnits utrymme att överväga frågan närmare. Därför föreslås inte någon ändring i denna del och inte heller såvitt avser frågor om folkbokföringen i

³⁵² Prop. 2012/13:120 *Folkbokföring i framtiden* s. 55.

³⁵³ Se avsnitt 4.3.5.

övrigt. Användningen av Navet för informationsförsörjning och beslutsunderlag för myndigheterna är emellertid angelägna frågor och bör lämpligen övervägas vidare i annat sammanhang.³⁵⁴

9.17.4 Informationsutbyte mellan Migrationsverket och andra myndigheter

Vid handläggningen av olika slags ansökningar om bistånd behöver berörda myndigheter ofta komplettera sitt beslutsunderlag med information från andra myndigheter. Det finns redan vissa underrättelseskylldigheter och informationsutbyten mellan Migrationsverket och de andra myndigheter som prövar rätten till bistånd som kan vara aktuellt för de utlänningar som kommer att kunna meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighets hinder. I anslutning till de olika typerna av bistånd som går igenom i kommande avsnitt ges vissa förslag om utökad informationskylldighet när sådan bedöms behövlig. Det finns också redan bestämmelser som tar sikte på att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Allmänna möjligheter till utökad informationsutbyte mellan Migrationsverket och andra myndigheter

Lagen om uppgiftsskylldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet trädde i kraft den 1 juli 2024. Lagens syfte är att möjliggöra utbyte av uppgifter i större utsträckning än tidigare mellan myndigheter. De aktörer som omfattas av en utökad uppgiftsskylldighet vad gäller välfärdssystemen enligt den lagen är Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, CSN, Försäkringskassan, Inspektionen för vård och omsorg, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, en kommun och en arbetslöshetskassa. Dessa aktörer ska lämna uppgifter som de förfogar över till annan av de uppräknade aktörerna om uppgiften behövs i den mottagande aktörens författningsreglerade verksamhet i syfte att

³⁵⁴ Det noteras att Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande föreslår att en uppgift om uppehållstillstånd ska tas in i folkbokföringsdatabasen och att uppgiften ska kunna vara tillgänglig i Navet så att myndigheter där kan kontrollera om det finns ett gällande uppehållstillstånd, se SOU 2024:68, avsnitt 11.3.4.

säkerställa korrekta beslutsunderlag för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (2 §). Överlämningen av uppgifter gäller dock inte uppgifter som omfattas av i 2 § uppräknade sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen. Tillämpningen av denna lag innebär generellt större möjligheter än tidigare till utökad informationsutbyte mellan bland annat Migrationsverket och flera av de myndigheter som ansvarar för välfärdsförmåner och insatser som kan komma i fråga för den som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder.

Lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

I lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen finns en underrättelseskyldighet för Migrationsverket till en myndighet eller organisation när det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har betalats, beslutats eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp. I ett sådant fall ska Migrationsverket enligt 3 § i lagen underrätta den myndighet eller organisation som har fattat beslutet.

Enligt ett rättsligt ställningstagande från Migrationsverket tillämpas regleringen så att om det finns anledning att anta att en utbetalning är felaktig, vilket kan vara fallet om en person som uppbär bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. också får en bosättningsbaserad förmån, kontaktar Migrationsverket Försäkringskassan.³⁵⁵ Om inte den bosättningsbaserade förmånen då ändras, gör Migrationsverket en behovsprövning av rätten till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Denna befintliga underrättelseskyldighet mellan Migrationsverket och andra myndigheter innebär en ytterligare möjlighet att förhindra att dubbla ersättningar utbetalas.

³⁵⁵ Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande, *Vilka biståndsformer de som är inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem har rätt till och hur dessa förhåller sig till varandra*, RS/020/2021.

9.18 Bosättningsbaserade förmåner

Förslag: Den som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § första stycket UtIL ska inte anses bosatt i landet enligt socialförsäkringsbalkens bestämmelser. Det innebär att han eller hon inte har rätt till bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken.

9.18.1 Rätten till bosättningsbaserade förmåner

Försäkringskassan administrerar bland annat bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken. Exempel på sådana förmåner är barnbidrag, assistansersättning, äldreförsörjningsstöd, bostadsbidrag och föräldrapenning.³⁵⁶ För att ha rätt till de bosättningsbaserade förmånerna ska personen vara försäkrad. För att vara försäkrad ska kraven på bosättning och försäkringstid vara uppfyllda.³⁵⁷ För att omfattas av socialförsäkringsskyddet ska den försäkrade dessutom uppfylla andra krav som gäller för respektive förmån.³⁵⁸

Av 5 kap. 2 § SFB framgår att vid tillämpning av bestämmelserna i balken ska en person anses vara bosatt i Sverige om han eller hon har sitt egentliga hemvist här. Det egentliga hemvistet bestäms enligt den så kallade dygnsviloprincipen. Bosättningsbegreppet svarar mot vad som i huvudsak gäller enligt folkbokföringslagen. Av 5 kap. 3 § SFB framgår att den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under *längre tid än ett år* anses bosatt här. Det gäller om inte synnerliga skäl talar däremot.

Utöver bosättning i Sverige krävs ett uppehållstillstånd för utläningar som behöver det för sin vistelse här (5 kap. 12 § första stycket SFB). Vid synnerliga skäl får förmåner lämnas även om uppehållstillstånd inte har beviljats. Huvudregeln är dock att det behövs ett uppehållstillstånd för att det ska bli aktuellt med bosättningsbaserade förmåner.

³⁵⁶ Se 5 kap. 9 § SFB.

³⁵⁷ Se 4 kap. 2 § och 3 § första stycket SFB.

³⁵⁸ 4 kap. 3 § andra stycket och 5–7 kap. SFB.

Försäkringskassans prövning av försäkringstillhörigheten

Prövningen av försäkringstillhörighet görs av Försäkringskassan när en förmån söks. Socialförsäkringsbalken har, som framgått i det föregående, ett eget bosättningsbegrepp. Vid bedömningen av om någon ska anses bosatt i landet ska begreppet bosatt i största utsträckning användas i dess betydelse enligt normalt språkbruk och återspegla de faktiska förhållandena.³⁵⁹ Det innebär att den omständigheten att en person är folkbokförd inte med automatik leder till att han eller hon också anses bosatt i Sverige. Det kan dock inte utslutas att den som är folkbokförd sedan tidigare, med stöd av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som nu löpt ut, har personnummer och till exempel kan visa upp en identitetshandling, bedöms vara bosatt i Sverige och därmed får rätt till bosättningsbaserade förmåner. Påpekas bör att bosättningsbaserade förmåner inte lämnas för tid då bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. lämnats, om förmånerna är av samma karaktär.³⁶⁰ Den regleringen är avsedd att hindra dubbla utbetalningar.

HFD 2016 ref. 43

I rättsfallet HFD 2016 ref. 43 var frågan om en utländsk medborgare vars tidsbegränsade uppehållstillstånd hade löpt ut hade rätt till underhållsstöd och barnbidrag. Högsta förvaltningsdomstolen uttalade att det grundläggande försäkringsvillkoret vid bosättningsbaserade förmåner är bosättning i Sverige vid tidpunkten för försäkringsfallet. Dessutom ska villkoret om uppehållstillstånd vara uppfyllt. Utbetalning av en förmån förutsätter uppehållstillstånd om inte synnerliga skäl finns. Vid Försäkringskassans beslut saknade såväl föräldern som barnet uppehållstillstånd och enligt domstolen saknades därför rätt till de bosättningsbaserade förmånerna barnbidrag och underhållsstöd.

³⁵⁹ Prop. 1998/99:119 s. 89.

³⁶⁰ 5 kap. 12 § tredje stycket SFB.

9.18.2 Ingen rätt till bosättningsbaserade förmåner för den nya lagens personkrets

Enligt nuvarande ordning beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd när ett avlägsnandebeslut inte kan verkställas på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder. En utlänning i en sådan situation kan, beroende på tillståndets längd, anses vara bosatt här och ha rätt till bosättningsbaserade förmåner.

En utlänning som får ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder enligt den nya ordning som föreslås kommer inte att ha något uppehållstillstånd och uppfyller därmed inte ett av kraven för att ha rätt till bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken. Under vissa omständigheter kan utlänningen emellertid uppfattas som bosatt i Sverige i socialförsäkringsbalkens mening. Det kan ha sin grund i att utlänningen tidigare har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som har löpt ut och genom det folkbokförts. Folkbokföringen får ses som ett tecken på att personen i fråga är bosatt i Sverige. Han eller hon kan också ha en pågående bosättningsbaserad förmån när beslutet om inhibition av verkställigheten meddelas.

När en utlänning enligt den föreslagna nya ordningen får ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder innebär det att vistelsen i Sverige bedömts som tillfällig. Och den som har en tillfällig vistelse i landet ska inte anses bosatt här. Det är mot den bakgrunden rimligt att så kallade bosättningsbaserade förmåner inte ska ges till en utlänning som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder.³⁶¹ Om en sådan utlänning senare beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd gäller inte den nya lagen för honom eller henne. Vid ansökan om en bosättningsbaserad förmån får Försäkringskassan då göra en ny bedömning av om utlänningen ska anses bosatt i Sverige.

³⁶¹ Asylsökande har inte rätt till bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken. Jämför också prop. 2023/24:151 *Förbättrade levnadsvillkor för utlänningar med tillfälligt skydd* s. 34 f.

Ny reglering av bosättningsbaserade förmåner

Frågan om rätten till bosättningsbaserade förmåner för berörda utlänningar bör mot den redovisade bakgrunden regleras genom ett nytt tredje stycke i 5 kap. 3 § SFB med innebörden att den som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § första stycket UtlL inte ska anses vara bosatt här i landet.

För den som har en bosättningsbaserad förmån finns en anmälnings skyldighet i 110 kap. 46 § SFB. Bland annat ska ändrade förhållanden som påverkar rätten till en förmån anmälas. Ett sådant förhållande kan avse bosättning i Sverige.

Av rättsfallet HFD 2016 ref. 43 följer att för utbetalning av en bosättningsbaserad förmån krävs att kraven för förmånen är uppfyllda, bland annat innehav av uppehållstillstånd. För den som har en pågående bosättningsbaserad förmån enligt socialförsäkringsbalken när ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder börjar gälla bör det innebära att rätten till förmånen upphör och att ersättning därmed inte längre ska betalas ut.

Av 17 kap. 3 § UtlL framgår dels att Försäkringskassan har rätt att ta del av uppgifter om enskilda hos Migrationsverket, dels att Migrationsverket, när det finns skäl för det, på eget initiativ ska lämna sådana uppgifter till Försäkringskassan. Uppgiften om att en person har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder föreslås läggas till bland de uppgifter som den regleringen avser, se förslaget i avsnitt 9.18.3. Det förutsätts mot den bakgrunden att Migrationsverket på eget initiativ lämnar uppgifter till Försäkringskassan när en utlänning som kan tänkas ha bosättningsbaserade förmåner får ett beslut om inhibition av verkställigheten. På så sätt kan Försäkringskassan göras uppmärksam på att frågan om rätten till en bosättningsbaserad förmån bör utredas.

Det finns också en reglering i 5 kap. 18 § SFB som anger att om rätten till en bosättningsbaserad förmån har upphört med tillämpning av bland annat bestämmelserna om bosättning i 5 kap. 2–8 §§ SFB, får förmånen efter ansökan hos den handläggande myndigheten fortsätta att lämnas om det med hänsyn till omständigheterna skulle framstå som uppenbart oskäligt att dra in förmånen. I undan-

tagsfall kan alltså en bosättningsbaserad förmån ges även om rätten till den har upphört.

Sammanfattningsvis görs bedömningen att rätten till bosättningsbaserade förmåner ska upphöra när en utlänning får ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder. Det gäller till exempel så kallad assistansersättning som regleras i 51 kap. SFB.³⁶² Ett beslut om assistansersättning är tidsbegränsat och omprövas regelbundet. Frågan om en utlännings eventuella behov av fortsatta eller nya insatser kommer fortsättningsvis att hanteras av Migrationsverket och den kommun där utlänningen bor. Exempelvis har Migrationsverket tillgång till vårdplatser och institutionsplatser där en utlänning med omfattande hjälpbehov kan få stöd.³⁶³ Det bedöms inte finnas behov av övergångsbestämmelser för den som har beviljats assistansersättning eller annan bosättningsbaserad förmån innan den nya lagen träder i kraft.

9.18.3 En utvidgad rätt för Försäkringskassan att ta del av uppgifter hos Migrationsverket bör införas

Förslag: I 7 kap. 15 a § UtlF ska införas en reglering som möjliggör att Försäkringskassan hos Migrationsverket kan ta del av beslut om inhibition av verkställigheten enligt den nya ordningen, datum för ett sådant beslut och uppgift om vilket datum ett sådant beslut börjat gälla.

I 12 § utlänningsdataförordningen ska införas en motsvarande reglering.

Försäkringskassans direktåtkomst till Migrationsverkets uppgifter bör utökas

Försäkringskassan har rätt att ta del av uppgifter om enskilda hos Migrationsverket.³⁶⁴ Om det finns skäl för det ska Migrationsverket

³⁶² Grundläggande behov avser till exempel andning, personlig hygien, måltider, av- och påklädning och kommunikation, se 9 a § LSS och 51 kap. 2 och 3 §§ SFB.

³⁶³ Se prop. 1993/94:94 s. 26 f. och s. 35. Se också Kammarrätten i Göteborgs dom i mål nr 31-23.

³⁶⁴ Se 17 kap. 3 § UtlL.

på eget initiativ lämna sådana uppgifter till Försäkringskassan. Ett elektroniskt informationsutbyte kan ske mellan myndigheterna genom direktåtkomst.³⁶⁵

Av 7 kap. 15 a § UtlF framgår vilka uppgifter Försäkringskassan får ta del av hos Migrationsverket. Det rör bland annat olika uppgifter om uppehållstillstånd. Med stöd av vad som redan anges om uppehållstillstånd i den paragrafen bedöms Försäkringskassan hos Migrationsverket få ta del av uppgifter om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som meddelas med stöd av 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § andra stycket UtlL. Ett tillägg i paragrafen bör dock göras för att Försäkringskassan också ska kunna ta del av beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § första stycket UtlL, datum för ett sådant beslut och uppgift om vilket datum ett sådant beslut börjat gälla. Det leder till att Försäkringskassan kan få kännedom om att en person omfattas av den nya lagen och därmed inte har rätt till bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken.

Eftersom det redan finns en sekretessbrytande reglering i 17 kap. 3 § UtlL och Migrationsverket enligt utlänningsdatalagen har rätt att behandla olika personuppgifter som rör en enskild, bland annat i Migrationsverkets verksamhet som rör utlänningars vistelse och utresa eller avlägsnande från Sverige, bör den utvidgade rätten kunna regleras genom tillägg i utlänningsförordningen och utlänningsdataförordningen.

9.18.4 Insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

Förslag: En utlänning som omfattas av den nya lagen ska inte ha rätt till insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Det regleras genom ett tillägg i 7 a § LSS. Behovet av insatser ska i stället i första hand tillgodoses genom Migrationsverkets försorg.

Det ska införas övergångsbestämmelser som innebär att den som har beviljats en tidsbegränsad insats före ikraftträdandet behåller insatsen under den tid som insatsen gäller.

³⁶⁵ Se prop. 2007/08:160 *Utökat elektroniskt informationsutbyte*.

Stödinsatser kan tillgodoses på annat sätt

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade är en rättighetslag som innehåller bestämmelser om insatser för särskilt stöd och särskild service åt personer som omfattas av personkretsen i den lagen. Insatser enligt lagen kan efter ansökan beviljas den som är bosatt i Sverige (16 § LSS). Som exempel på insatser kan nämnas personlig assistans, ledsagarservice och kontaktperson. Det är den kommun där sökanden är bosatt som ansvarar för insatserna.³⁶⁶

Vad som menas med bosättning i lagen är inte entydigt. När det gäller frågan om vilken kommun som är ansvarig för insatser anges i förarbetena att vid bedömningen av frågan var en person ska anses bosatt kan ledning hämtas från folkbokföringens bestämmelser om rätt folkbokföringsort. I regel kan alltså en person anses bosatt på den ort där han eller hon är folkbokförd.³⁶⁷

Enligt nuvarande ordning gäller att en utlänning beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd när ett avlägsnandebeslut inte kan verkställas på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder. Upphållstillståndet kan, om det gäller i minst ett år, läggas till grund för folkbokföring. Det innebär att en sådan person har rätt till insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Enligt den föreslagna ordningen kommer, som huvudregel, i stället för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ett beslut om inhibition av verkställigheten att meddelas en utlänning som omfattas av de nya bestämmelserna. Han eller hon kommer i avsaknad av uppehållstillstånd inte att kunna folkbokföras när de nya reglerna trätt i kraft. Den som får ett beslut om inhibition av verkställigheten enligt de nya reglerna kommer därför inte att omfattas av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, eftersom bosättningskravet inte uppfylls. En sådan ordning får anses rimlig. I det enskilda fallet kommer behoven att kunna tillgodoses på annat sätt, i första hand genom Migrationsverkets försorg och i andra hand av aktuell vistelsekommun.³⁶⁸ Ordningen blir härmed densamma som för asylsökande, som inte heller omfattas av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

³⁶⁶ Se 9 § LSS.

³⁶⁷ Prop. 1992/93:159 s. 185 och RÅ 2007 not. 182.

³⁶⁸ Jämför prop. 2023/24:151 *Förbättrade levnadsvillkor för utlänningar med tillfälligt skydd* s. 40 f. Se också förslaget i avsnitt 9.15.1.

Behovet av en reglering

Bland dem som får ett beslut om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder kan det finnas utlänningar som är folkbokförda. Det beror på att de tidigare kan ha folkbokförts om de haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det innebär att frågan om rätten att omfattas av de aktuella insatserna behöver regleras.

Den nya lagens personkrets kan inte anses ha ett långsiktigt behov av insatser när det fattats ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder. Den givna inriktningen för berörda utlänningar är att de ska lämna landet så snart det tillfälliga verkställighetshindret har upphört. De ska alltså inte i något hänseende etablera sig i Sverige genom de olika välfärdssystem som finns. Det behov av stöd och insatser för livsföringen som i dag tillgodoses utifrån regleringen i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade bör fortsättningsvis, som nämnts, utifrån förutsättningarna i varje enskilt fall, hanteras av i första hand Migrationsverket genom lämpliga stödinsatser och i andra hand av den kommun där personerna vistas.³⁶⁹

Övergångsbestämmelser bör införas

Den som före ikraftträdandet av de nya regler som nu föreslås har beviljats ett tidsbegränsat beslut om en insats enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade behåller insatsen under den tid för vilken den beslutats. Äldre föreskrifter föreslås gälla för beslut om en insats som fattats före ikraftträdandet. I en eventuell överklagandeprocess tillämpas alltså äldre föreskrifter.³⁷⁰

³⁶⁹ Se SOU 2024:68, avsnitt 9.2.3.

³⁷⁰ Se kapitel 10.

9.19 Hälsa- och sjukvård och tandvård

Förslag: De utlänningar som omfattas av den nya lagen ska föras in som en ny personkrets i lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

Vuxna erbjuds härigenom omedelbar vård och tandvård och vård och tandvård som inte kan anstå.

Barn ska erbjudas hälso- och sjukvård i samma omfattning som bosatta barn, med undantag för tandvård. Tandvård ska erbjudas i samma omfattning som för asylsökande barn, vilket innebär fullständig tandvård upp till 18 års ålder.

9.19.1 Vård för vuxna respektive barn

För närvarande gäller att en utlänning som har ett avvisnings- eller utvisningsbeslut vid ett tillfälligt verkställighetshinder beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Upphållstillståndets längd kan variera för berörda utlänningar, men är ofta mellan sex månader och ett år. Ett uppehållstillstånd med en giltighetstid om ett år kan läggas till grund för folkbokföring. Den som beviljas ett sådant ettårigt tillstånd i dagens system har rätt till fullständig hälso- och sjukvård, inklusive tandvård.

Den som med de nya reglerna får ett beslut om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder, i stället för att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, kommer att anses ha en tillfällig vistelse i Sverige så länge det beslutet gäller. Han eller hon kan som huvudregel inte folkbokföras här i avsaknad av ett uppehållstillstånd som kan läggas till grund för folkbokföring.

I återvändandedirektivet, som gäller för en utlänning som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder, anges att den som omfattas av direktivet så långt möjligt ska garanteras akutvård och nödvändig behandling av sjukdomar under tiden som ett beslut om uppskjutande av verkställigheten gäller.

De olika vårdbegreppen

I Sverige erbjuds inom ramen för den offentliga vården tre nivåer av vård; fullständig vård, omedelbar vård och vård som inte kan anstå. Vilken omfattning av vård en person kan få styrs av vilken personkrets den vårdbehövande tillhör.³⁷¹

Med *fullständig vård* avses den vård som en region ska erbjuda en person som är bosatt inom regionen (8 kap. 1 § HSL). Bosättningsbegreppet är centralt och av förarbetena framgår att med bosättning avses detsamma som i folkbokföringslagen.³⁷² I praktiken har kravet på bosättning tillämpats så att en person behöver vara folkbokförd i regionen för att erbjudas vård enligt hälso- och sjukvårdslagen. Den som saknar uppehållstillstånd som kan läggas till grund för folkbokföring kan inte folkbokföras och kan inte heller anses bosatt i landet enligt hälso- och sjukvårdslagen.

Av 4 § HSL framgår att om någon som vistas inom regionen utan att vara bosatt där behöver *omedelbar hälso- och sjukvård*, ska regionen erbjuda sådan vård. Det innebär att en region är skyldig att tillhandahålla också dem som inte är bosatta inom regionen omedelbar hälso- och sjukvård. Skyldigheten omfattar både en person som är bosatt i en annan region och en utlänning som är på tillfälligt besök i regionen. Det är den läkare som ansvarar för vården som avgör om en vårdsökande behöver omedelbar vård eller kan vänta tills han eller hon kan söka vård i den region personen är bosatt. Vårdskyldigheten är betingad av ett akut vårdbehov och gäller bara så länge vårdbehovet är sakligt motiverat. Det finns dock inget hinder mot att en region bereder patienten vård i större omfattning. Skyldigheten innebär inte att vården tillhandahålls kostnadsfritt, utan vårdavgift får tas ut.³⁷³

Av 8 kap. 10 § HSL framgår att särskilda bestämmelser om hälso- och sjukvård finns i lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. och i lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd. Dessa lagar omfattar dels asylsökande, dels utlänningar som vistas i Sverige utan myndighetsbeslut eller tillstånd. De erbjuds enligt nämnda lagar *vård som inte kan anstå*. Med sådan vård menas vård och behandling av sjukdomar

³⁷¹ Prop. 2012/13:109 s. 15 f.

³⁷² Prop. 1981/82:97 om hälso- och sjukvårdslagen, m.m. s. 33 och s. 115 och prop. 2016/17:43 s. 137.

³⁷³ Prop. 1981/82:97 s. 119 f.

och skador i de fall där även en måttlig fördröjning bedöms kunna medföra allvarliga följder för patienten. Även följdinsatser till sådan vård innefattas. Det är den behandlande läkaren som avgör om en vårdinsats kan anstå eller inte.

Lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. ska gälla

Utlänningar med ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder har en tillfällig vistelse i Sverige så länge det beslutet gäller. Det förhållandet att de inte beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd innebär att de som kommer nya in i systemet från att tidigare ha varit asylsökande, inte kommer att omfattas av rätten till fullständig hälso- och sjukvård. I stället skulle de med dagens regler omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl., vilket de också gjort som asylsökande.³⁷⁴

Alla utlänningar som ingår i de personkategorier som omfattas av den nya lagen har dock inte varit asylsökande innan de får ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder. Det gäller framför allt för dem som tillhör kategorierna brottsutvisade och ordnings- och säkerhetsstörningsärenden. Vissa av dem kan ha blivit folkbokförda tidigare, om de då har haft ett uppehållstillstånd, och de kan också kvarstå som folkbokförda när de får ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder.

Med utgångspunkt i att de utlänningar som här avses ska lämna landet så snart det tillfälliga verkställighetshindret upphört kan det inte anses rimligt att de fortsättningsvis ska erbjudas fullständig hälso- och sjukvård samt tandvård. De utlänningar som omfattas av den nya lagen bör därför föras in som en ny personkrets i lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. De kommer då att omfattas av den begränsade vård och tandvård som ges till asylsökande. För barn kommer samma omfattning av vård som ges till asylsökande barn att gälla.

De utlänningar som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § första stycket UtlL bör såle-

³⁷⁴ Se 4 § första stycket 1 och andra stycket lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

des läggas till som en ny personkrets i lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

Vilken vård kommer den nya lagens personkrets att omfattas av?

Den region där utlänningsvården är ansvarig för vården, vilket i regel bör vara den region där utlänningsvården är registrerad av Migrationsverket.³⁷⁵

En vuxen utlänning som omfattas av den nya lagen ska erbjudas vård som inte kan anstå, mödrahälsovård, vård vid abort och preventivmedelsrådgivning samt en hälsoundersökning.³⁷⁶

Begreppet *vård som inte kan anstå* omfattar vård och behandling av sjukdomar och skador i de fall där även en måttlig fördröjning bedöms kunna medföra allvarliga följder för patienten. Även följdinsatser till sådan vård innefattas. Ett exempel på vård som kan vara av omedelbar karaktär eller i vart fall ryms inom begreppet vård som inte kan anstå och som nämns i förarbetena är förlossningsvård.³⁷⁷ Exempel på vård som i vissa fall bedöms kunna anstå är planerade operationer av bland annat äldre skador eller ärr.

Om det gäller en person som har särskilda behov, till exempel efter tortyr eller allvarliga våldshandlingar, bör bedömningen av vilken vård som kan anstå göras särskilt omsorgsfullt. Lån av hjälpmedel och liknande ingår i vården. I bedömningen av om vården kan anstå ingår att den ska vara motiverad med hänsyn till att det är oviss om utlänningsvården kommer att få stanna i Sverige. Erbjudande om insatser ska stå i proportion till förhållandet att vistelsen är att anse som tillfällig.

En hälsoundersökning ska erbjudas samtliga som omfattas av lagen, om det inte är uppenbart obehövligt (7 §).³⁷⁸ Syftet med hälsoundersökningen är att upptäcka akuta sjukdomar och sjukdomar som faller under smittskyddslagstiftningen. Hälsoundersökningen är kostnadsfri för patienten. För asylsökande erbjuds hälsoundersökning när han eller hon har etablerat boende inom regionen. Övriga utlänningsvård ska erbjudas en sådan undersökning så snart det

³⁷⁵ Prop. 2007/08:105 *Lag om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.* s. 36.

³⁷⁶ Se 6 och 7 §§ lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

³⁷⁷ Prop. 2007/08:105 s. 28 f.

³⁷⁸ Socialstyrelsen har med stöd av förordningen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. utfärdat föreskrifter om hälsoundersökningar av asylsökande m.fl., se Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om hälsoundersökning av asylsökande m.fl. SOSFS 2011:11.

kan ske. Om en utlänningens vistelse i landet kommer att bli helt kortvarig kan det anses vara uppenbart obehövt att erbjuda en hälsoundersökning.³⁷⁹ Endast en hälsoundersökning erbjuds. Den som redan har erbjudits en hälsoundersökning tidigare innan han eller hon ingick i de nya lagens personkrets, om han eller hon varit asylsökande, ska alltså inte erbjudas ytterligare en sådan om han eller hon senare omfattas av den nya lagen.

Barn som omfattas av den nya lagen ska, med ett undantag, erbjudas vård i samma utsträckning som barn som är bosatta i regionen. Undantaget gäller åldersgränsen för fullständig tandvård för barn. Den som omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. har upp till 18 år rätt till fullständig tandvård som är kostnadsfri för patienten. Ett barn som är bosatt i Sverige har rätt till fullständig tandvård som är kostnadsfri för patienten till och med det år han eller hon fyller 23 år. Barn som omfattas av den nya lagen och asylsökande barn kommer alltså att ha samma tillgång till vård och tandvård.

Tandvårdslagen

Av 5 § tandvårdslagen framgår att varje region ska erbjuda god tandvård till dem som är bosatta inom regionen. I 7 § första stycket 1 samma lag anges att folktandvården ska svara för regelbunden och fullständig tandvård för personer till och med det år de fyller 23 år. Av 15 a § framgår att den tandvården ska vara avgiftsfri för patienten. För att omfattas av denna fullständiga tandvård krävs alltså bostättning i regionen.

I 6 § tandvårdslagen anges att om någon vistas i regionen utan att vara bosatt där och behöver omedelbar tandvård, ska regionen erbjuda sådan vård. I paragrafen anges också att särskilda bestämmelser finns i lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. Av 5 § lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. framgår att regionen ska erbjuda en asylsökande som inte har fyllt 18 år vård i samma omfattning som erbjuds den som är bosatt inom regionen. Det innebär att asylsökande barn upp till 18 år erbjuds fullständig tandvård utan patientavgift. För en ung person som är bosatt i Sverige gäller enligt

³⁷⁹ Det gäller till exempel när asylansökan ska prövas i ett annat land, se prop. 2007/08:105 s. 35–39.

tandvårdslagen rätt till fullständig tandvård utan patientavgift till och med det år han eller hon fyller 23 år.

Det noteras att Utredningen om ett förstärkt högkostnadsskydd för tandvård (S 2022:12) har i uppgift att se över frågor med anknytning till asylsökandes tandvård.³⁸⁰

Förslagen tillgodoser kraven i återvändandedirektivet och barnkonventionen

Förslaget att föra in den nya lagens personkrets i lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. innebär att vuxna utlänningar som omfattas av den nya lagen erbjuds vård i samma omfattning som asylsökande vuxna. Jämfört med nuvarande ordning blir det en viss inskränkning av vårdens omfattning, eftersom de enligt nuvarande bestämmelser har rätt till fullständig hälso- och sjukvård samt tandvård i de fall ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst ett år beviljas vid ett tillfälligt verkställighetshinder. De garantier som återvändandedirektivet ställer upp, att erbjuda akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar så långt möjligt under tid med en uppskjuten verkställighet, uppfylls dock genom förslaget.

Förslaget innebär också att barn erbjuds fullständig hälso- och sjukvård i samma omfattning som bosatta barn med ett undantag när det gäller tandvård. Fullständig tandvård erbjuds för asylsökande barn och barn som omfattas av den nya lagen upp till 18 års ålder. Förslagen bedöms uppfylla barnkonventionens krav (artikel 24).

9.19.2 Patientavgifter

Förslag: I förordningen om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar ska ett tillägg göras som innebär att den nya lagen läggs till i 1 §.

Patientavgifter för den som omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. regleras i förordningen om vårdavgifter för vissa utlänningar (1994 års förordning). Avgifterna är 50 kronor för läkarvård och 25 kronor för annan sjukvårdande behandling. Den

³⁸⁰ Se dir. 2023:138.

som omfattas av lagen kan vid höga patientavgifter söka ett särskilt bidrag enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.³⁸¹

I 1 § första stycket i 1994 års förordning finns en hänvisning till förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande (1996 års förordning). I den senare förordningen föreslås att den nya lagens personkrets läggs till (2 §). Det leder till att det behövs ett tillägg i 1 § första stycket i 1994 års förordning.

9.19.3 Sammanfattning av förslagen om vård och tandvård

Förslagen innebär att vuxna i den nya lagens personkrets ska erbjudas omedelbar vård och tandvård, sådan vård och tandvård som inte kan anstå, vissa uppräknade vårdinsatser och en hälsoundersökning. Erbjudandet om hälsoundersökning gäller inte om utlännen tidigare som asylsökande har erbjudits en sådan undersökning.

Patientavgiften för denna vård ska vara reducerad på samma sätt som gäller för andra som omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. Och på samma sätt som för hälso- och sjukvård i övrigt är inriktningen med förslaget att mer begränsade vårdinsatser ska erbjudas de utlänningar som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighets hinder. Enligt nuvarande ordning erbjuds dessa utlänningar vård och tandvård som gäller för bosatta personer, vilket grundas på att de har tidsbegränsade uppehållstillstånd. Förslagen innebär alltså, för vuxna som innefattas i den nya lagens personkrets, att omfattningen av vård reduceras till vad som gäller för asylsökande. För barn som innefattas i den nya lagens personkrets ska gälla en rätt till fullständig vård och tandvård upp till 18 års ålder.

9.19.4 Uppgiftsöverföring mellan Migrationsverket och en region

Av 2 § förordningen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. (2008 års förordning) framgår att Migrationsverket till en region eller en kommun, som inte ingår i en region, ska lämna vissa uppgifter om utlänningar som omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. och som har etablerat boende inom regionen. De

³⁸¹ Se 7 § förordningen om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar och 18 § LMA.

uppgifter som ska lämnas är bland annat namn, födelsedatum, adress och kontaktuppgifter. Informationen lämnas från Migrationsverket till regionen via ett e-tjänstverktyg (Melker). En region kan endast se information som rör en utlänning som tillhör regionen.

Regionen kallar de utlänningar som tillhör regionen till en frivillig hälsoundersökning. En region kan söka ersättning från Migrationsverket för den schabloniserade delen av kostnaden för genomförda hälsoundersökningar i e-tjänstverktyget. Behörighet till e-tjänsten har de vårdcentraler som utför aktuella hälsoundersökningar. Det är regionerna som bestämmer behörigheterna och vilka som har behörighet kan variera från region till region. Regionen ersätts med 2 175 kronor per person för en hälsoundersökning. Beloppet ska täcka ett hälsosamtal och en hälsoundersökning samt eventuella tolkkostnader.³⁸² Ersättning beviljas inte för folkbokförda personer.

Förslaget att inkludera den nya lagens personkrets i lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. innebär att uppgiftsöverföringen i 2 § förordningen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. kommer att omfatta även dessa personer.

Migrationsverket föreslås få en underrättelseskyldighet till bland annat den region där en utlänning som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten bor om att ett sådant beslut finns, se avsnitt 9.22.

9.20 Statlig ersättning enligt förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande

Förslag: Förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande bör kompletteras på så sätt att en region ska ha rätt till statlig ersättning för hälso- och sjukvård och hälsoundersökning som ges till en utlänning som omfattas av den nya lagen.

Ett öppenvårdsapotek ska ha rätt till statlig ersättning för receptförskrivna läkemedel för en utlänning som omfattas av den nya lagen.

Den nya lagens personkrets förs in i förordningen.

³⁸² Se 6 a § förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande.

Förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande (1996 års förordning) reglerar ersättning från staten till regioner, kommuner och öppenvårdsapotek för kostnader för hälso- och sjukvård, tandvård, hälsoundersökning och receptförskrivna läkemedel som de har för vissa utlänningar, bland annat för asylsökande och utlänningar som är tagna i förvar. Det är Migrationsverket som efter ansökan betalar ut ersättningarna.

De utlänningar som avses i 1 § i den nya lagen ska omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. på samma sätt som asylsökande och utlänningar som är tagna i förvar gör i dag. Det innebär att en region, en kommun och ett öppenvårdsapotek ska få statlig ersättning även för dessa utlänningar. Den nya lagens personkrets bör därför läggas till i förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande.

Det är lämpligt att den nya lagens personkrets förs i 2 § första stycket i förordningen där även asylsökande anges. I 3 § i förordningen, där ersättning för en hälsoundersökning regleras, behöver också den nya lagens personkrets läggas till. Av 5 § i förordningen framgår att rätt till ersättning inte finns för vård av utlänningar som enligt 12 § LMA inte har rätt till bistånd på grund av att de håller sig undan. Den regleringen inkluderar även den nya lagens personkrets genom 2 § 5 i den föreslagna nya lagen om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar. I 7 § i förordningen regleras en särskild ersättning för kostnadskrävande vård. Den regleringen inkluderar också utlänningar som omfattas av den nya lagen genom tillägget i 2 § i förordningen.

Ersättning till öppenvårdsapotek regleras i 9 § i förordningen. Där ska den nya lagens personkrets läggas till (9 § första stycket). Av tredje stycket framgår att det inte finns rätt till ersättning för utlänningar som enligt 12 § LMA håller sig undan och inte har rätt till bistånd. Den regleringen inkluderar också den nya lagens personkrets genom 2 § 5 i den föreslagna nya lagen om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar.

9.21 Utbildningsfrågor

De utlänningar som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder befinner sig tillfälligt i Sverige i avvaktan på att deras avlägsnandebeslut ska kunna verkställas. Under den tiden bör, som tidigare sagts, dessa utlänningar inte ha del i aktiviteter eller få del av insatser som kan stärka etableringen här i landet. Utredningsuppdraget och förslagen i promemorian speglar denna princip. Samma utgångspunkter bör gälla för olika typer av utbildningar inom ramen för utbildningsväsendet i Sverige. Samtidigt behöver hänsyn tas till olika principer som följer av internationell rätt, de garantier som anges i återvändanddirektivet och den nationella rätten. Uppmärksammas särskilt bör barns, det vill säga den som är yngre än 18 år, rätt till utbildning enligt barnkonventionen. För barn aktualiseras i första hand grundskoleutbildning och gymnasieskola, medan det för den som är vuxen primärt är fråga om eftergymnasiala studier och studier inom den kommunala vuxenutbildningen.

I de personkategorier som här är föremål för reglering kan ingå barn. Tillgänglig statistik från senare år visar emellertid att endast ett fåtal barn i nuvarande system har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd vid tillfälliga verkställighetshinder, i vart fall i uteslutande- och vägransärenden.

9.21.1 Grundskoleutbildning

Frågor om grundskoleutbildning regleras i bland annat skollagen. När det gäller utbildning i grundskolan har barn som är bosatta i Sverige skolplikt.³⁸³ Med bosatt avses den som enligt folkbokföringslagen ska vara folkbokförd i landet.³⁸⁴ Vissa andra anses också bosatta i landet i skollagens mening. Det gäller bland annat asylsökande barn och barn som vistas här utan stöd av myndighetsbeslut eller författning. För en asylsökande kvarstår bosättningen tills han eller hon lämnar landet. Det gäller även om ett beslut om avvisning eller utvisning meddelats under förutsättning att utlänningen inte håller sig undan så att beslutet inte kan verkställas.³⁸⁵

³⁸³ Se 7 kap. 2 och 3 §§ skollagen.

³⁸⁴ Se 29 kap. 2 § första stycket skollagen.

³⁸⁵ Se 29 kap. 2 § andra och tredje styckena skollagen.

Skolplikten enligt skollagen omfattar inte asylsökande barn och barn som vistas i landet utan stöd av myndighetsbeslut eller författning.³⁸⁶ Dessa barn har samma rätt till utbildning som skolpliktiga barn, bland annat utbildning i grundskolan. Att de har rätt till utbildning, men inte skolplikt, innebär att kommuner och vårdnadshavare inte har någon skyldighet att se till att barnen går i skolan. Det krävs med andra ord en aktiv insats från ett barns vårdnadshavare, barnet själv eller från någon annan som har ansvar för barnet för att rätten till grundskoleutbildning ska kunna utnyttjas. Mot bakgrund av nuvarande ordning i fråga om utbildning i grundskolan och bland annat barns rätt till utbildning enligt barnkonventionen föreslås inte någon ändring när det gäller förutsättningarna för grundskoleutbildning för de barn i grundskoleåldern som kan bli föremål för beslut om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder.

9.21.2 Gymnasieutbildning

Gymnasieutbildning är en frivillig utbildning som kan påbörjas innan en studerande fyllt 18 år och därför fortfarande är ett barn. Rätten till gymnasieutbildning och anpassad gymnasieutbildning gäller för asylsökande och den som vistas i landet utan stöd av myndighetsbeslut eller författning endast om utlänningen har påbörjat utbildningen innan han eller hon fyllt 18 år (29 kap. 3 § skollagen).

En asylsökande som är underårig har enligt mottagandedirektivet rätt till utbildning på liknande villkor som en stats egna medborgare. Medlemsstaterna får inte vägra någon att fortsätta sin skolgång endast på grund av att den underåriga har uppnått myndighetsålder (artikel 14 i direktivet). Detta är grunden för att en asylsökande som påbörjar gymnasieutbildning före 18 års ålder får fortsätta utbildningen även sedan han eller hon fyllt 18 år och även efter ett beslut om avvisning eller utvisning.

För en utlänning som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder gäller återvändandedirektivet, inte mottagandedirektivet. I artikel 14.1 c) i återvändandedirektivet anges att underåriga, beroende på vistelsens längd, ska ges tillträde till det grundläggande utbildningsväsendet. I

³⁸⁶ Se 7 kap. 2 § tredje stycket skollagen jämfört med 29 kap. 2 § andra stycket samma lag.

EU-kommissionens handbok om återvändande (avsnitt 13) anges om artikel 14.1 c) i återvändandedirektivet bland annat att om det är osäkert hur lång en utlännings vistelse kommer att bli före återvändandet ska tillträde till undervisning beviljas hellre än inte beviljas. Vidare kommenteras praktiska problem, såsom språkproblem, och det uttalas att lösningar på nationell nivå måste hittas. Hänsyn ska då tas till andemeningen i direktivet och relevanta internationella instrument, såsom barnkonventionen och den allmänna kommentaren nr 6.³⁸⁷ Inspiration kan också hämtas från asylregelverket, särskilt artikel 14 i mottagandedirektivet.

I den allmänna kommentaren nr 6 (punkterna 41 och 42) uttalas att ensamkommande barn ska ha full tillgång till undervisningssystemet. Och av mottagandedirektivet framgår att asylsökande barn ska ha samma rätt till utbildning som barn har i medlemsstaten där de befinner sig.

När bestämmelserna om rätt till gymnasieutbildning för den som vistas i Sverige utan myndighetsbeslut infördes berördes för- och nackdelar med att ge den personkategorin rätt till utbildning. Å ena sidan lyftes vikten av att den som lever och arbetar i Sverige ska ha tillstånd att göra det, att ett avlägsnandebeslut ska verkställas och att en vistelse utan tillstånd kan vara straffbar. Å andra sidan framhölls de positiva aspekterna med att barn i en utsatt situation får rätt till utbildning och därmed ges goda förutsättningar att utvecklas psykiskt, fysiskt och socialt samt får kontakt med vuxna utanför familjen. FN:s barnrättskommitté hade dessförinnan rekommenderat Sverige att införa en sådan rätt till utbildning för dessa utlänningar. Regeringen bedömde sammantaget att det var rimligt att rätten till utbildning för dessa utlänningar skulle omfatta även gymnasieskola med den inskränkningen att studierna måste ha påbörjats före 18 års ålder.³⁸⁸

Det finns argument både för och emot att ge de utlänningar som innefattas i den nya lagens personkrets möjlighet att gå i gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola under tid då den unge har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder. Ett perspektiv när det gäller gymnasieutbildning är att se den som en möjlighet till kunskap, värderingar

³⁸⁷ General Comment No. 6 (2005) Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, Committee on the rights of the child, 17 May–3 June 2005.

³⁸⁸ Se prop. 2012/13:58 s. 12–22 och artikel 28 i barnkonventionen. Se också avsnitten 4.2.2 och 4.8.2.

och normer som kan bidra till att ett tidigare normbrytande beteende ändras. Undervisningen och skolmiljön kan vara en del i en positiv påverkan på individen. En sådan påverkan kan gynna såväl individen som samhället. Det gäller även med beaktande av inriktningen mot en kommande verkställighet. Om det senare visar sig att utlänningen, på grund av ett bestående verkställighetshinder eller andra särskilda förhållanden blir kvar länge i Sverige och beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan det finnas fördelar med att han eller hon har en gymnasieutbildning och har vistats i skolmiljön. Ju tidigare individen får delta i ett sammanhang där kunskap och värderingar är i fokus, desto större förutsättningar får anses finnas till en positiv påverkan i fråga om normer och värderingar. Under den tid som ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder gäller skulle det också vara positivt för den unge att ha en sådan meningsfull sysselsättning som skolgång utgör.

I sammanhanget kan noteras att unga utlänningar som vistas i Sverige utan att ha ansökt om nödvändiga tillstånd eller som har ansökt om sådana tillstånd men fortfarande väntar på beslut erbjuds gymnasieutbildning. Det gäller bland annat dels asylsökande ungdomar, dels unga utlänningar som vistas här i landet utan att ha ansökt om uppehållstillstånd, trots att de måste ha ett sådant tillstånd för att ha rätt att vistas här.

De ungdomar som ingår i de personkategorier som kan få beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder ska lämna Sverige på grund av det beslut om avlägsnande som fattats, ytterst i domstol. Beslutet om avvisning eller utvisning grundas på handlingar den unge gjort sig skyldig till eller misstänks för eller beteenden som han eller hon ägnat sig åt. Principiellt kan det ses som förhållanden som talar mot att ge dessa ungdomar möjlighet till gymnasieskolgång och att vistas i skolmiljön.

Av det mycket begränsade antal ungdomar som kan förväntas få ett beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder kommer sannolikt endast ett ännu mindre antal att bedömas utgöra en reell risk i det sammanhang där de vistas. Till det kommer att det för gymnasiestudier krävs ett aktivt ställningstagande från den unge att intressera sig för och söka till gymnasiet. Och det krävs dessutom att den unge är behörig att antas till gymnasieskolan. Det leder till slutsatsen att det endast kommer att vara ett mycket

begränsat antal ungdomar inom berörda personkategorier, som inte fyllt 18 år, som kommer att vara aktuella för gymnasieskolgång.³⁸⁹

Som nyss nämnts kan det finnas faktorer som gör att gymnasieutbildning skulle kunna ses som något positivt för berörda ungdomar. Mot den bakgrunden och med beaktande särskilt av att de som kan bli aktuella för gymnasieskolan definieras som barn enligt barnkonventionen och utlänningslagen, bör det finnas en möjlighet för dem att söka till och gå gymnasiet. Det överensstämmer med den ordning som gäller i dag och bör gälla fortsatt under förutsättning att utbildningen påbörjas före 18 års ålder. Påpekas bör samtidigt att pågående gymnasiestudier kan komma att behöva avbrytas om det visar sig att det blir möjligt att verkställa ett gällande avlägsnandebeslut och att därmed beslutet om inhibition av verkställigheten upphävs.

Eftergymnasial utbildning

Bestämmelser om eftergymnasiala studier (universitet eller högskola) och vad som krävs för sådana finns i bland annat högskolelagen, högskoleförordningen och förordningen om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor.

En generell utgångspunkt är att studenter tas emot för utbildning vid ett lärosäte om de uppfyller de behörighetskrav som ytterst fastställs av varje lärosäte.³⁹⁰ Vidare får det tas ut avgifter för studierna i vissa fall, bland annat av vissa tredjelandsmedborgare.³⁹¹

När det gäller en utlänning som ingår i någon av de personkategorier som kan få beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder, om det inte finns särskilda skäl att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, ska avlägsnandebeslutet verkställas så snart hindret mot verkställighet upphört. Inriktningen är inte att utlänningen, i avvaktan på verkställighet, på olika sätt ska etablera sig här i landet, exempelvis genom universitetsstudier.

Bestämmelser om så kallade högre studier finns i 5 b kap. UtlL. Den regleringen anger bland annat förutsättningarna för uppehålls-

³⁸⁹ Tillgänglig statistik visar att under 2021–2023 beviljades endast två barn tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § UtlL i kategorierna uteslutande- och vägransärenden, se avsnitt 2.4.

³⁹⁰ Se 4 kap. 1 § högskolelagen.

³⁹¹ Se 4 kap. 4 § tredje stycket högskolelagen och 2 och 5 §§ förordningen om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor.

tillstånd för sådana studier. Nämnas kan att det för uppehållstillstånd krävs att utlänningen i fråga inte utgör ett hot mot allmän ordning eller allmän säkerhet (5 b kap. 9 § 3 UtlL). För uppehållstillstånd gäller vidare att utlänningen i fråga inte får ha ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft och som inte kan verkställas (5 b kap. 10 § 5 UtlL). Nämnas kan också att ett beviljat uppehållstillstånd för studier ska återkallas om förutsättningarna för att bevilja tillståndet inte är uppfyllda (5 b kap. 21 § 1 UtlL).

För att få tillgång till eftergymnasiala studier ställs ett antal behörighetskrav upp.³⁹² Det krävs att sökanden har grundläggande behörighet och i vissa fall särskild behörighet. För att antas till en utbildning på grundnivå som vänder sig till nybörjare krävs normalt sett kompetenser som motsvarar en svensk eller utländsk högskoleförberedande examen på gymnasial nivå eller att sökanden har avlagt en yrkesexamen på gymnasial nivå med lägst vissa betyg i vissa ämnen. För antagning till eftergymnasiala studier krävs vidare att sökanden, om han eller hon ska betala anmälningsavgift och studieavgift, har betalt dessa avgifter. Sådana studier bygger också på att den enskilde på eget initiativ söker sig till ett universitet eller en högskola.

Bland de utlänningar som på grund av tillfälliga verkställighets hinder kommer att få ett beslut om inhibition av verkställigheten finns i realiteten sannolikt endast ett ytterst begränsat antal individer som skulle kunna kvalificera sig för eftergymnasiala studier. Som tas upp i det följande kommer vidare den som har ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder inte att ha rätt till någon form av studiestöd, vilket kommer att gälla även eftergymnasiala studier (studiemedel). Dessutom kommer den avgiftsbefrielse som enligt 2 § andra stycket 4 och 5 § andra stycket förordningen om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor är möjlig för tredjelandsmedborgare, under förutsättning att de har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd av andra skäl än studier, inte längre att gälla när dessa tillstånd ersätts med beslut om inhibition av verkställigheten.

Trots att det sannolikt kommer att finnas endast ett fåtal av nu aktuella utlänningar som i praktiken skulle vara intresserade av och uppfylla kraven för eftergymnasiala studier när de har ett beslut om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder,

³⁹² Se 7 kap. högskoleförordningen.

kan det finnas individer som redan påbörjat eftergymnasiala studier när de får ett sådant beslut om inhibition av verkställigheten. De kan till exempel sedan tidigare ha ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier enligt 5 b kap. 3 § UtlL. Frågan om rätten att fortsätta att bedriva studierna efter beslutet om inhibition av verkställigheten är därmed av intresse för eventuell reglering. Utgångspunkten när det gäller eftergymnasiala studier bör vara att de inte ska vara tillgängliga för en utlänning som har ett avlägsnandebeslut som på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder inte kan verkställas (jämför 5 b kap. 10 § 5 UtlL). Det ligger i linje med de begränsningar som föreslås i fråga om andra aktiviteter som stärker anknytningen till det svenska samhället och till arbetsmarknaden här. Det finns dock flera olika aspekter att ta hänsyn till när det gäller frågan om rätten till eftergymnasial utbildning, bland annat EU-rättslig reglering.

Som redan nämnts förväntas studier på universitet eller högskola i realiteten inte förekomma när det gäller de personkategorier som detta utredningsuppdrag avser. Det föreslås därför inte någon reglering av rätten till eftergymnasiala studier för den som har ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder. Om det, sedan den nya ordning som här föreslås börjat tillämpas, skulle visa sig att utlänningar som tillhör någon av de personkategorier som detta uppdrag tar sikte på studerar vid universitet eller högskola, får behovet av reglering övervägas ytterligare.

9.21.3 Kommunal vuxenutbildning

Förslag: Den som omfattas av den nya lagen ska inte ha rätt att delta i kommunal vuxenutbildning.

En vuxen har rätt att delta i kommunal vuxenutbildning (komvux) från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon har fyllt 20 år om han eller hon är bosatt i landet. För komvux i form av svenska för invandrare gäller åldersgränsen 16 år.³⁹³ Bosättningen regleras i 29 kap. 2 § skollagen och begränsningar finns i 29 kap. 3 § samma lag. Det innebär att asylsökande och utlänningar som vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning inte har rätt att delta

³⁹³ Se 20 kap. 11, 20 och 34 §§ skollagen.

i komvux (29 kap. 3 § skollagen). Den som har ett uppehållstillstånd med en giltighetstid om minst ett år räknas som bosatt här, eftersom en sådan person ska vara folkbokförd.³⁹⁴

Komvux syftar bland annat till att ge kunskaper för att etablera sig i arbetslivet och kunskaper i svenska. Den utlänning som får ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighets hinder befinner sig inte i en sådan situation att etableringsinsatser är aktuella. Det motiveras av att verkställighet av avlägsnandebeslutet ska ske så snart det tillfälliga hindret mot verkställighet upphört. I likhet med vad som gäller för asylsökande och utlänningar som vistas i landet utan stöd av myndighetsbeslut eller författning bör därför en utlänning som ingår i den nya lagens personkrets inte ha rätt till komvux.

Det föreslås övergångsbestämmelser för den som innan de nya bestämmelserna träder i kraft har fått ett beslut om beviljad utbildning inom komvux.³⁹⁵

Migrationsverket föreslås få en skyldighet att underrätta det kommunala organ som ansvarar för utbildning i den kommun där en utlänning, som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten, bor om att personen har ett beslut om inhibition av verkställigheten, se avsnitt 9.22.

9.21.4 Studiestöd

Förslag: Den som omfattas av den nya lagen ska inte ha rätt till studiestöd enligt studiestödslagen.

Rätten till studiestöd regleras i studiestödslagen och studiestödsförordningen. Studiestöd omfattar studiehjälp och studiemedel. Elever i gymnasieskolan kan få studiehjälp i form av studiebidrag, inackorderingstillägg och extra tillägg. Studiemedel består av studiebidrag och studielån. Studiemedel lämnas främst till studerande på eftergymnasial nivå.

Studiestöd får som huvudregel lämnas till en studerande som är svensk medborgare. Bestämmelserna i studiestödslagen grundar sig på principen att rätten till svenskt studiestöd ska vara beroende av

³⁹⁴ Se 29 kap. 2 § första stycket skollagen.

³⁹⁵ Se kapitel 10.

den studerandes anknytning till Sverige. Utländska medborgare kan få studiefinansiering endast om de är inlemmade i det svenska samhället och avser att stanna här.³⁹⁶

För att en utländsk medborgare ska kunna beviljas studiestöd krävs bosättning i Sverige och permanent uppehållstillstånd eller visst annat i studiestödslagen angivet uppehållstillstånd eller särskilda skäl. En asylsökande har därmed som huvudregel inte rätt till studiestöd, eftersom han eller hon inte anses bosatt här och inte har uppehållstillstånd. Utöver permanent uppehållstillstånd godkänns vissa andra uppehållstillstånd.³⁹⁷ De tidsbegränsade uppehållstillstånd som ger rätt till studiestöd är bland annat tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder enligt 12 kap. 18 § första stycket 1 UtlL och uppehållstillstånd för gymnasiestudier enligt lagen om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå.

Studiestöd ges också om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl kan anses finnas för flyktingar, alternativt skyddsbehövande eller deras familjemedlemmar.³⁹⁸ Även till exempel den som är gift eller sambo med en medborgare i EU eller EES som arbetar eller driver eget företag i Sverige kan ha rätt till svenskt studiestöd om vissa krav är uppfyllda.³⁹⁹

Den som enligt nuvarande regler har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § UtlL på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder beviljas, enligt CSN:s praxis, inte studiestöd om det framgår att han eller hon har fått avslag på en ansökan om flyktingstatusförklaring eller status som alternativt skyddsbehövande.⁴⁰⁰

Omställningsstudiestöd och studiestartsstöd

Lagen om omställningsstudiestöd reglerar ett annat stöd som kan ges av CSN och som syftar till att genom studier stärka den studerandes framtida ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov. För att få del av stödet, som endast beviljas i mån av medel, ska personen som huvudregel vara svensk medbor-

³⁹⁶ Se prop. 2005/06:134 *Anpassningar av studiestödet till vissa EG-direktiv, m.m.* s. 29.

³⁹⁷ 2 kap. 4 § och 3 kap. 4 § studiestödslagen.

³⁹⁸ Prop. 2005/06:134 s. 31.

³⁹⁹ Se CSN:s hemsida, För dig som kommer från ett land utanför EU/EES eller Schweiz, särskilda skäl.

⁴⁰⁰ Se CSN:s regelhandbok.

gare och vara väletablerad på arbetsmarknaden.⁴⁰¹ Mot bakgrund av syftet med bestämmelserna och de villkor som ställs upp för att kvalificera för stöd är omställningsstudiestöd inte aktuellt för de utlänningar som omfattas av den nya lagen. Detta bedöms inte behöva regleras särskilt utan följer av nuvarande bestämmelser.

Det finns också studiestartsstöd som i vissa fall kan beviljas enligt lagen om studiestartsstöd. Ett krav för att kunna få studiestartsstöd är att sökanden är anmäld som arbetssökande på den offentliga arbetsförmedlingen. Det i sin tur kräver bland annat arbetstillstånd, vilket innebär att nu aktuella utlänningar inte heller kommer i fråga för sådant stöd.

Ingen rätt till studiestöd

I likhet med huvudregeln för asylsökande bör inte heller de som omfattas av ordningen med inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder ha rätt till statligt finansierat studiestöd i någon form. Det motiveras av att vistelsen är tillfällig och inte syftar till en etablering i samhället. Fram till dess att avlägsnandebeslutet kan verkställas ansvarar antingen Migrationsverket eller en kommun för levnadsomkostnaderna för dessa utlänningar. Visserligen krävs det som huvudregel att en utländsk medborgare har viss typ av uppehållstillstånd för att studiestöd ska kunna ges. Mot bakgrund av att studiestöd också kan ges vid särskilda skäl och kan ha beviljats innan ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder har beslutats, behöver det regleras särskilt att studiestöd inte ska kunna ges till dessa utlänningar. Ett förtydligande föreslås därför tas in i 2 kap. 4 § och 3 kap. 4 § studiestödslagen med innebörden att studiehjälp och studiemedel inte ska beviljas en studerande som ingår i den nya lagens personkrets.

Om en studerande som har studiehjälp får ett beslut om inhibition av verkställigheten bör det innebära att den studerande inte längre ska ha rätt till studiehjälp. Det finns redan bestämmelser om att en enskild har en uppgiftsskyldighet till CSN vid ändrade förhållanden.⁴⁰² Ett beslut om inhibition av verkställigheten bör utgöra ett sådant ändrat förhållande som den enskilde ska upplysa om när den

⁴⁰¹ Se prop. 2023/24:168 *Ett effektivare omställningsstudiestöd*.

⁴⁰² Se avsnitt 4.9.4.

nya ordningen som föreslås har införts. Rätten till studiehjälp bör upphöra från och med den dag då beslutet om inhibition av verkställigheten börjar gälla och påverka den utbetalning som gäller för tiden efter den dagen.

Samma synsätt ska gälla för studiemedel som för studiehjälp. Av bestämmelserna i 3 kap. 35 § studiestödsförordningen framgår att rätten till studiemedel ska omprövas när förhållandena föranleder det. Det framgår också att i fråga om tid för vilken en studerande har fått studiemedel får i sådant fall ändring till den studerandes nackdel göras bara om beslutet om ändring meddelas före utgången av den tidsperiod som de utbetalda studiemedlen hänför sig till eller ändringen kan verkställas genom avdrag på studiemedel som ska betalas ut senare under samma tidsperiod. Regleringen bör vara tillämplig i en situation när studiemedel ska avbrytas på grund av ändrade förhållanden i form av ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder.

Trots uppgiftsskyldigheten som finns från Migrationsverket till CSN när CSN begär det och det har betydelse för tillämpningen av 2 kap. och 3 kap. studiestödslagen, bedöms det att en uppgiftsskyldighet är motiverad från Migrationsverket till CSN.⁴⁰³ Det behövs för att bestämmelserna som nu föreslås i studiestödslagen ska få genomslag även vid pågående utbetalningar som ska kunna upphöra snarast möjligt när en studerande får ett beslut om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder, se avsnitt 9.22.

9.22 En uppgiftsskyldighet för Migrationsverket

Förslag: Migrationsverket ska meddela region, socialnämnd och det kommunala organ som ansvarar för utbildning där en utlänning bor att han eller hon har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt den föreslagna ordningen. Migrationsverket ska också meddela Centrala studiestödsnämnden om ett sådant beslut.

⁴⁰³ Se 6 kap. 13 a § studiestödsförordningen och avsnitt 4.8.4.

En ny uppgiftsskyldighet för Migrationsverket

I promemorian föreslås att de utlänningar som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder och tillhör de personkategorier som här är aktuella endast ska ha rätt till hälso- och sjukvård samt tandvård i begränsad omfattning. Vidare föreslås att de inte ska ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL eller till kommunal vuxenutbildning. Rätt till studiestöd enligt studiestödslagen ska inte heller finnas.

För att en region, en socialnämnd, ett kommunalt organ för utbildning och CSN ska ha rätt underlag vid beslut om vård, bistånd, kommunal vuxenutbildning och studiestöd bör en utvidgad uppgiftsskyldighet införas i utlänningsförordningen. Innebörden är att Migrationsverket på eget initiativ ska meddela dessa organ när en utlänning har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder och när ett sådant beslut upphävts eller i övrigt upphört att gälla.

En reglering om Migrationsverkets uppgiftsskyldighet till dessa organ bör tas in i 7 kap. UtlF, där en ny paragraf föreslås, 6 a §.

Personuppgiftsbehandling

En uppgift om att en person har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder är en personuppgift. För personuppgiftsbehandlingen, när den sker elektroniskt genom automatiserad behandling hos en myndighet, behöver EU:s dataskyddsförordning, lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning samt myndighetsspecifika bestämmelser om personuppgiftsbehandling iakttas.⁴⁰⁴

I patientdatalagen regleras en vårdgivares personuppgiftsbehandling. Av 2 kap. 4 § i den lagen framgår bland annat att personuppgifter får behandlas för att fullgöra de skyldigheter som anges i 3 kap. och för att upprätta annan dokumentation som behövs i och för vården av patienter. Den rättsliga grunden faller in under 2 kap. 1 och 2 §§ lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, eftersom behandlingen är nödvändig för att utföra en

⁴⁰⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

uppgift av allmänt intresse som följer av lag. Någon komplettering behövs därför inte för att uppgiften om att en viss person har ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder ska få behandlas av en vårdgivare.

För socialnämndernas del finns bestämmelser om behandling av personuppgifter i lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten och tillhörande förordning med samma namn. Av bestämmelserna följer att socialnämnderna får behandla personuppgifter bland annat för handläggning av ärenden om bistånd och annat stöd som följer av socialtjänstlagen. Socialnämnderna har alltså också stöd för personuppgiftsbehandlingen av en uppgift om att en enskild har ett beslut om inhibition av verkställigheten.

Vid personuppgiftsbehandling inom skollagens område kompletteras EU:s dataskyddsförordning och lagen om kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning av 26 a kap. skollagen. Personuppgifter får behandlas om de är nödvändiga för att bland annat utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning och när det följer av den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Det innebär att en uppgift om att en enskild har ett beslut om inhibition av verkställigheten får behandlas bland annat vid beslut om utbildning i den kommunala vuxenutbildningen.

För CSN gäller studiestödsdatalagen. Det framgår av 4 § i den lagen att CSN får behandla personuppgifter för ändamålet att handlägga ärenden i studiestödsverksamheten. Den rättsliga grunden för behandlingen är dels att fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av lag, dels ett led i CSN:s myndighetsutövning.⁴⁰⁵ Det bedöms inte finnas något behov av att komplettera bestämmelserna i studiestödsdatalagen för att CSN ska få behandla en uppgift om att en enskild har ett beslut om inhibition av verkställigheten.

Sekretesskydd för uppgifterna

När en uppgift lämnas över från en myndighet till en annan aktualiseras frågan om vilket sekretesskydd uppgiften får hos mottagande myndighet.

⁴⁰⁵ Se 2 kap. 1 och 2 §§ lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Inom hälso- och sjukvården och annan medicinsk verksamhet gäller enligt 25 kap. 1 § OSL sekretess för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Uppgiften om att en enskild har ett beslut om inhibition av verkställigheten kan hänföras till andra personliga förhållanden. Den kan därmed omfattas av sekretess enligt denna reglering som får anses ge uppgiften ett tillräckligt sekretesskydd.

Inom socialtjänsten gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (26 kap. 1 § OSL). När uppgiften om att en person har ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder förs över från Migrationsverket till en socialnämnd kommer den alltså att omfattas av en sekretessreglering. Någon komplettering av denna bedöms inte behövas.

Sekretess gäller hos en utbildningsansvarig inom den kommunala vuxenutbildningen för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (23 kap. 5 § första stycket OSL). En uppgift om att en enskild har ett beslut om inhibition av verkställigheten får härmed anses omfattas av ett tillräckligt sekretesskydd i den kommunala vuxenutbildningen.

Av 28 kap. 9 § OSL framgår att sekretess gäller hos CSN i ärenden om studiestöd, om det kan antas att den enskilde lider men om uppgiften röjs. Uppgiften om att en person har ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder får därmed anses ha ett tillräckligt sekretesskydd hos CSN.

Sammantagen bedömning

Den uppgiftsskyldighet som föreslås innebär inte att det behövs några kompletterande bestämmelser för att uppgiften om att en enskild har ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder ska få behandlas hos respektive myndighet. Uppgiften kommer också att omfattas av sekretessreglering inom varje berörd myndighet.

9.23 Etableringsinsatser

Förslag: Den som omfattas av den nya lagen ska inte ha rätt till insatser enligt lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Det finns etableringsprogram som ger rätt till etableringsersättning enligt förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Programmen syftar till att påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet för nyanlända. Det är Arbetsförmedlingen som ansvarar för insatserna. För att omfattas av rätten till etableringsinsatser ska utlänningen omfattas av lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och vara arbets sökande på Arbetsförmedlingen. Av lagen framgår (1–3 §§) att ett krav för att omfattas av lagen är att nyanlända invandrare har ett uppehållstillstånd enligt vissa bestämmelser i utlänningslagen (5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § UtL, 12 kap. 18 § UtL eller 21 eller 22 kap. UtL) som kan läggas till grund för folkbokföring.

Enligt 2 § lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare gäller lagen också för nyanlända invandare som har fyllt 20 år men inte 66 år, har ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring på grund av anknytning till en person som har ett uppehållstillstånd enligt någon av bestämmelserna i 1 § i lagen och har ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att den person som den nyanlände har anknytning till först togs emot i en kommun. Det gäller dock inte om den person som den nyanlände har anknytning till var svensk medborgare vid tidpunkten för den nyanländes ansökan om uppehållstillstånd.

Av 3 § i lagen framgår att lagen även gäller för nyanlända invandrare som har haft ett uppehållstillstånd som avses i 1 eller 2 § i lagen och som inom giltighetstiden för uppehållstillståndet ansökt om ett nytt eller fortsatt tillstånd som avses i 1 eller 2 §. Om ansökan avslås gäller lagen fram till dess att detta beslut har fått laga kraft.⁴⁰⁶

Av bestämmelserna i lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare framgår motsatsvis att de utläningar som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap.

⁴⁰⁶ Av 21 § förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare framgår att Arbetsförmedlingen ska återkalla anvisningen till insatserna om den nyanlände inte längre omfattas av lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

11 § eller 12 kap. 16 b § UtL, i dess nuvarande lydelse, på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder inte omfattas av lagen.

9.23.1 Ingen rätt till etableringsinsatser

Det framstår inte som rimligt att en utlänning som ingår i den nya lagens personkrets ska få ta del av olika etableringsinsatser som syftar till att komma in på arbetsmarknaden och stärka anknytningen till det svenska samhället. Det motiveras av att han eller hon har ett avlägsnandebeslut vars verkställighet endast tillfälligt skjutits upp.

Utlänningar som får beslut om inhibition av verkställigheten enligt den nya ordning som föreslås, kommer inte att tillhöra de personkategorier som omfattas av rätten till etableringsinsatser enligt lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare när de nya bestämmelserna om inhibition av verkställigheten börjar gälla. Det finns dock en möjlighet att de tidigare kan ha omfattats av rätten till etableringsinsatser och har en pågående insats. De kan också ha ansökt om ett nytt eller fortsatt uppehållstillstånd enligt någon av bestämmelserna som nämns i 1 och 2 §§ i lagen och omfattas då under ansökningstiden av rätten till etableringsinsatser.

För att tydliggöra att det inte ska vara aktuellt med någon form av etableringsinsatser för en utlänning som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder, bör det framgå i lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare att etableringsinsatser inte ska ges en utlänning som avses i 1 § i den nya lagen.

Sammanfattningsvis bedöms det finnas ett behov av att reglera att den nya lagens personkrets inte ska ha rätt till etableringsinsatser enligt lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

9.23.2 Uppgiftsskyldigheten mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen

Förslag: I förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska ett tillägg göras som innebär att Arbetsförmedlingen ska lämna uppgifter till Migrationsverket som har betydelse för ett ärende hos Migrationsverket om bistånd enligt den nya lagen.

Av 25 § förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare framgår att Migrationsverket till Arbetsförmedlingen ska lämna de uppgifter som har betydelse för ett ärende om etableringsinsatser enligt förordningen. I 26 § samma förordning anges att Arbetsförmedlingen till Migrationsverket ska lämna uppgifter som har betydelse för ett ärende hos Migrationsverket om bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Eftersom bistånd till den nya lagens personkrets kommer att ges enligt den nya lagen och inte enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl., behöver 26 § i förordningen kompletteras med en hänvisning till den nya lagen.

9.24 Sammanfattning av förslagen för den enskilde

Sammanfattningsvis gäller följande för en utlänning som omfattas av den nya lagen.

- Krav att bo på en av Migrationsverket tilldelad boendeplats i Migrationsverkets regi och registrering vid ett av Migrationsverkets boenden. Särskilt anpassat boende och särskilda insatser tillgodoses som huvudregel av Migrationsverket. För ensamkommande barn ansvarar en kommun för boendet.
- Rätt till dagersättning och särskilt bidrag om boende- och registreringskraven är uppfylla. Den som med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl får bo på annan plats och ändå ha rätt till dagersättning och särskilt bidrag. Sådana särskilda skäl kan till exempel vara att han eller hon vill bo tillsammans med en familjemedlem i den närmaste familjen som är bosatt här och det bedöms lämpligt. Det kan också handla om att han eller hon

har behov av ett särskilt anpassat boende som inte kan tillhandahållas av Migrationsverket.

- Migrationsverket har under vissa förutsättningar rätt att undersöka om en utlänning bor på tilldelad plats genom att kontrollera boendetrymmet och slutna förvaringsställen som utlänningen disponerar på boendet.
- Migrationsverket har i vissa fall rätt att begära polishandräckning om en tilldelad boendeplats inte lämnas.
- Krav på att underrätta Migrationsverket om aktuell bostadsadress, för den som inte bor på tilldelad boendeplats.
- Hälso- och sjukvård enligt lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl., vilket innebär rätt till omedelbar vård och tandvård och vård och tandvård som inte kan anstå för utlänningar som är 18 år eller äldre.
- Barn ska erbjudas fullständig hälso- och sjukvård samt tandvård tills de fyller 18 år under samma förutsättningar som gäller för asylsökande barn.
- Möjlighet att gå i grundskola och, om utbildningen påbörjas innan den unge fyllt 18 år, även gymnasieskola på samma sätt som gäller för bland andra asylsökande. Möjligheten till eftergymnasiala studier kvarstår.

De utlänningar som omfattas av den nya lagen ska inte ha rätt till:

- Ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL.
- Bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken.
- Fullständig hälso- och sjukvård (gäller vuxna).
- Fullständig tandvård (gäller vuxna).
- Insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.
- Kommunal vuxenutbildning.
- Studiestöd enligt studiestödslagen.

- Etableringsinsatser enligt lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

10.1 Ikraftträdande

Förslag: De föreslagna författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2026.

De föreslagna författningsändringarna i utlänningslagen och utlänningsförordningen bör träda i kraft så snart som möjligt. Samtidigt bör berörda myndigheter ges tillräcklig tid att förbereda och vidta de åtgärder som ordningen med inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder för aktuella utlänningar motiverar. Tidpunkten för ikraftträdandet av dessa bestämmelser bör därför bestämmas till den 1 januari 2026.

Den nya lagen om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar ska tillämpas för en utlänning som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder i stället för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Tillämpningen av lagen är alltså knuten till giltigheten av ett sådant beslut om inhibition av verkställigheten. Den nya lagen ska därför börja gälla samtidigt som de nya bestämmelserna om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder i utlänningslagen träder i kraft. Detsamma gäller övriga föreslagna bestämmelser.

10.2 Övergångsbestämmelser

10.2.1 Den föreslagna ordningen med inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder

Förslag: De nya föreskrifterna om inhibition av verkställigheten vid hinder som inte är bestående mot att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut verkställs ska gälla även vid prövningen av ett överklagande av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som meddelats före ikraftträdandet.

Huvudregeln inom förvaltningsrätten är att de föreskrifter som är i kraft vid tidpunkten för en prövning ska tillämpas, om något annat inte föreskrivits. Det gäller såväl materiella som processuella bestämmelser.⁴⁰⁷

Utan övergångsregler blir – som utgångspunkt – de nya bestämmelserna om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder tillämpliga från och med den dag då de nya bestämmelserna träder i kraft. Det gäller även vid en prövning i domstol av ett överklagande av ett beslut om avvisning eller utvisning som meddelats före ikraftträdandet, om domstolsprövningen sker därefter.

Inom förvaltningsrätten finns inte något generellt förbud mot retroaktiv lagstiftning. Förbudet mot retroaktivitet i regeringsformen gäller endast bestämmelser som utgör straffbud eller som reglerar skatt- och avgiftsskyldighet. Av rättspraxis framgår dock att försiktighet bör gälla att i avsaknad av övergångsbestämmelser retroaktivt tillämpa materiella bestämmelser som negativt påverkar den enskildes rättigheter som förvärvats innan de nya bestämmelserna trätt i kraft. Sådana bestämmelser kan i vissa fall vara svåra att förena med legalitetsprincipens krav på förutsebarhet i lagstiftningen. Viss försiktighet kan därför, trots att det inte finns något uttryckligt förbud, vara motiverad i fråga om att införa bestämmelser som gäller enskildas rättigheter eller skyldigheter som har uppkommit före ikraftträdandet.

I rättspraxis har uttalats att effekten av en direkt tillämpning – oavsett utfallet för den enskilde – måste uppfylla rimliga krav på

⁴⁰⁷ Se till exempel RÅ 1988 ref. 132 och RÅ 1996 ref. 57.

rättssäkerhet och rättvisa och att syftet med en lagändring har betydelse.⁴⁰⁸

Syftet med de nya bestämmelserna om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder för vissa utlänningar är bland annat att få till stånd ett mer effektivt och ändamålsenligt verkställighetsarbete i dessa verkställighetsärenden och att avlägsnandebesluten ska kunna verkställas så snart det tillfälliga verkställighetshindret inte längre finns. Dagens regler möjliggör inte detta.

De utlänningar för vilka de nya bestämmelserna om inhibition av verkställigheten ska gälla är utlänningar som meddelats beslut om utvisning på grund av brott och utlänningar i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen, uteslutandeärenden, vägransärenden och ordnings- och säkerhetsstörningsärenden. Det är alltså bland annat fråga om utlänningar som har begått sådana brott i Sverige som lett till att de av allmän domstol utvisats på grund av brott. Andra utlänningar har uteslutits från att anses som flyktingar eller alternativt skyddsbehövande på grund av att det har bedömts finnas synnerlig anledning att anta att de har gjort sig skyldiga till eller deltagit i exempelvis brott mot freden, krigsförbrytelse, brott mot mänskligheten eller andra grova brott. Ytterligare andra har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det har bedömts finnas anledning att anta att utlänningarna ska fortsätta verksamheten här. Vissa av utlänningarna har också bedömts utgöra säkerhets-hot eller ett hot mot allmän ordning och säkerhet.

För att syftena med de föreslagna författningsändringarna ska kunna nås är det angeläget att ändringarna kan få genomslag snarast möjligt. Enhetliga tillämpningsregler underlättar också Migrationsverkets och domstolarnas prövning. Det talar för att de föreslagna författningsändringarna utan undantag bör tillämpas direkt från och med den dag då de träder i kraft.

Vid prövningen av om det i ett enskilt ärende finns ett tillfälligt hinder mot verkställigheten ska en framåtsyftande bedömning göras. Även om de omständigheter som ligger till grund för underinstansens prövning av frågan om det finns ett tillfälligt verkställighetshinder kan vara desamma som när överinstansen ska pröva den frågan kan omständigheterna likväl ha förändrats eller nya omständigheter tillkommit när denna prövning ska ske.

⁴⁰⁸ Se NJA 2020 s. 285 och rättsfall till vilka det hänvisas i avgörandet.

Ett beslut om inhibition av verkställigheten som meddelas en utlänning på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder innebär, på samma sätt som ett beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd, att beslutet om avvisning eller utvisning inte får verkställas. Ett beslut om inhibition av verkställigheten kan samtidigt från den enskilde utlänningens perspektiv ses som mindre fördelaktigt jämfört med att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd när ett bredare perspektiv på frågan anläggs. Exempelvis kan ett sådant beslut när som helst upphävas. Till ett sådant beslut är vidare kopplat bestämmelser om bland annat krav på arbetstillstånd för att ha rätt att arbeta i Sverige, en sänkt ersättningsnivå för bistånd och krav på att som huvudregel bo på en av Migrationsverket tilldelad boendeplats för att ha rätt till dagersättning och särskilt bidrag. Till det kommer att en utlänning som meddelats ett sådant beslut under vissa förutsättningar kan åläggas anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning. Till åsidosättanden av och överträdelser mot sistnämnda åligganden är också kopplat ett straffansvar.

En direkt tillämpning av de nya bestämmelserna om inhibition av verkställigheten innebär att överinstansen i vissa fall kan behöva förhålla sig till att regelverket ändrats efter att det beslut som fattats i underinstansen överklagats. Det kan leda till att domstolarna i vissa mål kan behöva komplettera med ytterligare utredning från parterna. Om en domstol i ett enskilt fall bedömer att det finns ett tillfälligt verkställighetshinder kan det till exempel handla om att komplettera med de omständigheter som ska ligga till grund för den helhetsbedömning som ska göras av om utlänningen ska meddelas ett beslut om inhibition av verkställigheten eller om det finns särskilda skäl att i stället bevilja honom eller henne ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Sammantaget bedöms det som rimligt, lämpligt och angeläget att de nya bestämmelserna om inhibition av verkställigheten, utan undantag, ska tillämpas från och med den dag då de träder i kraft. Det gäller alltså även vid prövningen av ett överklagande av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som meddelats före ikraftträdandet. Framhållas kan att en direkt tillämpning av de nya bestämmelserna om inhibition av verkställigheten inte kan sägas inverka på några rättigheter som den enskilde förvärvat före ikraftträdandet av dessa bestämmelser.

Ställningstagandet att de nya bestämmelserna om inhibition av verkställigheten ska tillämpas från och med den dag då de träder i kraft innebär som utgångspunkt att några övergångsbestämmelser inte behövs. Som nämnts kan andra bestämmelser som föreslås knytas till ett beslut om inhibition av verkställigheten bedömas belastande för den enskilde. Mot den bakgrunden bedöms det finnas skäl att uttryckligen föreskriva att de nya bestämmelserna om inhibition av verkställigheten ska gälla vid prövningen av ett överklagande av ett beslut om avvisning eller utvisning som meddelats före ikraftträdandet. Härigenom bör det inte råda någon tvekan om att bestämmelserna ska tillämpas också i en sådan situation.⁴⁰⁹

För en utlänning som omfattas av de föreslagna bestämmelserna om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder, men som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd till exempel enligt 5 kap. 11 §, 12 kap. 16 b eller 18 § UtlL före ikraftträdandet av de nya bestämmelserna kommer det beviljade uppehållstillståndet att fortsätta att gälla tills tiden för tillståndet löper ut. I ett sådant ärende kommer de nya bestämmelserna om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder som föreslås att bli tillämpliga först därefter, det vill säga när frågan om eventuella verkställighetshinder blir föremål för prövning på nytt.

När ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder löpt ut kvarstår inte längre några rättigheter kopplade till tillståndet. En ny prövning av om det fortfarande och framåt finns verkställighetshinder ska göras. Om bedömningen vid den prövningen är att det finns ett sådant hinder fattas beslut om inhibition av verkställigheten, inte ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, annat än om det finns särskilda skäl för det. Vid ett beslut om inhibition av verkställigheten gäller en ny ordning med förutsättningar för beslut om bland annat boendetilldelning, begränsade bidrag och anmälningsskyldighet. Denna nya ordning ska tillämpas när ett tidigare tidsbegränsat uppehållstillstånd löpt ut oavsett om en prövning av förutsättningarna för eventuella verkställighetshinder redan initierats när de nya bestämmelserna trätt i kraft. Och det gäller oavsett om den utlänning som berörs tidigare haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder eller om

⁴⁰⁹ Jämför NJA 2020 s. 285, Lagrådets yttrande daterat den 24 augusti 2023 i fråga om lagrådsremissen *Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl* och prop. 2023/24:18 s. 29 f.

frågan om verkställighetshinder är föremål för prövning för första gången.

10.2.2 Övriga författningsförslag i utlänningslagen och utlänningsförordningen

Bedömning: För övriga författningsförslag i utlänningslagen och utlänningsförordningen behövs inte några övergångsbestämmelser.

Bestämmelserna om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning ska tillämpas från och med den dag då de träder i kraft. Bestämmelserna kommer då att gälla för de utläningar som vid tillfälliga verkställighetshinder meddelas beslut om inhibition av verkställigheten i stället för tidsbegränsade uppehållstillstånd. För dem kommer även de föreslagna bestämmelserna om upphörande av undantaget från kravet på arbetstillstånd enligt 5 kap. 4 § UtLF och omhändertagande av pass enligt 9 kap. 5 § andra stycket UtL att gälla.

För de utläningar som från och med dagen för ikraftträdandet beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vid tillfälliga verkställighetshinder på grund av att det bedöms finnas särskilda skäl kommer ett undantag från passkravet att gälla, förutsatt att utläningen inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att inom rimlig tid skaffa en sådan handling.

Det bedöms alltså inte finnas behov av några övergångsbestämmelser för de författningsförslag som lämnas i kapitel 5–8 i övrigt.

10.2.3 Den nya lagen om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utläningar

Bedömning: När det gäller den nya lagen om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utläningar behövs inte några övergångsbestämmelser.

Tillämpningen av den nya lagen om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utläningar kommer, för de utläningar som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av

ett tillfälligt verkställighetshinder och därigenom omfattas av lagen, att innebära förändringar i fråga om rätten till bistånd jämfört med dagens ordning.

Genom tillämpning av den nya lagen kommer berörda utlänningar att tilldelas en boendeplats av Migrationsverket. Som huvudregel måste de bo på tilldelad plats för att ha rätt till dagersättning och särskilt bidrag. Boende på egen hand är dock inte uteslutet. De utlänningar som får ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder kommer inte att ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen som kan ges enligt nuvarande ordning när dessa utlänningar beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd. Var och en som får ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder kommer dock att garanteras logi via Migrationsverket och ha möjlighet att ansöka om dagersättning för sin dagliga livsföring.

Det kan, mot den bakgrunden, inte anses oskäligt att bestämmelserna i den nya lagen om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar ska tillämpas från och med dagen för ikraftträdandet. Det leder till slutsatsen att det inte behövs några övergångsbestämmelser till den nya lagen om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar.

10.2.4 Övriga författningsförslag i förhållande till gynnande förvaltningsbeslut

Förslag: För ett beslut om en insats som har fattats före ikraftträdandet av den nya bestämmelsen i 7 a § LSS ska äldre bestämmelser tillämpas.

Den nya bestämmelsen i 29 kap. 3 § skollagen ska inte tillämpas för den som har antagits till kommunal vuxenutbildning före ikraftträdandet.

Bedömning: När det gäller övriga författningsförslag behövs inte några övergångsbestämmelser.

De utlänningar som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder och därigenom omfattas av den nya lagen om bistånd vid inhibition av verk-

ställigheten för vissa utlänningar kommer inte att kunna bli folkbokförda när lagen har trätt i kraft. Det beror på att de inte kommer att ha ett gällande uppehållstillstånd som kan läggas till grund för folkbokföring. Vissa av dem kommer dock redan att vara folkbokförda i Sverige, eftersom de tidigare har haft ett sådant tillstånd. En insats eller förmån, som kräver bosättning i Sverige, kan ha beviljats en utlänning innan de nya reglerna träder i kraft. Den kan också vara pågående.

Utifrån den enskildes rätt till förutsebarhet och rättssäkerhet när det gäller gynnande förvaltningsbeslut bedöms det befogat med en övergångsbestämmelse i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Samtidigt kan noteras att insatser enligt den lagen är tidsbegränsade. Det föreslås en övergångsbestämmelse som innebär att för ett beslut om en insats som har fattats före ikraftträdandet av den nya bestämmelsen i 7 a § LSS ska äldre föreskrifter gälla. Det innebär att den som före ikraftträdande av den nya bestämmelsen beviljats en insats behåller insatsen under tid för vilken den beslutats och att äldre föreskrifter ska tillämpas i en eventuell överklagande-process. Ett motsvarande synsätt bör anläggas när det gäller den som före ikraftträdandet av den nya lagen om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar antagits till kommunal vuxenutbildning. Med utgångspunkt i det för den enskilde gynnande förvaltningsbeslut som antagningen grundas på, bör den som berörs ha rätt att fortsätta utbildningen för den tid och utifrån de villkor i övrigt som gäller för beslutet om kommunal vuxenutbildning.

I 5 kap. 18 § SFB anges att när rätten till en bosättningsbaserad förmån upphört, med tillämpning av bland annat bestämmelserna om bosättning i 5 kap. 2–8 §§ SFB, får förmånen efter ansökan hos den handläggande myndigheten fortsätta att lämnas, om det med hänsyn till omständigheterna skulle framstå som uppenbart oskäligt att dra in förmånen. I förarbetena anges att regleringen ska tillämpas restriktivt.⁴¹⁰ Regleringen bedöms dock tillräcklig för att tillgodose en situation där en utlänning som får ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder skulle ha till exempel en pågående insats i form av assistansersättning enligt 51 kap. SFB. Det behövs därför inte några särskilda övergångsbestämmelser i socialförsäkringsbalken.

⁴¹⁰ Prop. 1998/99:119 *Socialförsäkringens personkrets* s. 149.

Det behövs inte heller övergångsbestämmelser när det gäller rätten till etableringsinsatser eller studiestöd utifrån hur dessa bestämmelser är utformade.

11 Konsekvenser

11.1 Inledning

I kapitlet beskrivs och analyseras konsekvenserna av de förslag som presenteras. Det gäller särskilt för det allmänna och de myndigheter som är ansvariga för att verkställa beslut om avvisning eller utvisning, det vill säga Migrationsverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Det är dessa myndigheter som primärt kommer att beröras av förslagen. Konsekvenserna för andra berörda myndigheter, inklusive domstolarna, tas också upp.

Förslagen diskuteras utifrån förväntade konsekvenser för de enskilda, bland annat hur deras grundläggande fri- och rättigheter och integritet påverkas och hur de påverkas av förslagen om bistånd och boende. Vidare berörs i kapitlet hur den föreslagna huvudregeln med inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder för vissa utlänningar förhåller sig till EU-domstolens dom i C-663/21.⁴¹¹ Det analyseras också hur förslagen berör barn. Hur förslagen förväntas påverka återvändandearbetet och samhället i stort tas också upp.

Analysen utgår från dagens ordning som innebär att berörda utlänningar beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd vid tillfälliga verkställighetshinder. Den ordningen jämförs med den föreslagna huvudregeln som innebär att det för dessa utlänningar i stället kommer att fattas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder. Förslagen berör endast utlänningar i uteslutandeärenden, vägransärenden, säkerhetsärenden enligt utlänningslagen, ärenden om brottsutvisade och ordnings- och säkerhetsstörningsärenden.

⁴¹¹ Se avsnitt 5.2.2.

11.2 Underlag till grund för beräkningarna

Den statistik som finns tillgänglig redovisas i avsnitt 2.4. Med den som grund har antalsmässiga uppskattningar gjorts av hur många individer som kommer att omfattas av den nya ordningen med inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder.⁴¹² Uppskattningarna grundar sig på hur många utlännningar i de aktuella ärendetyperna som enligt dagens bestämmelser beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd vid tillfälliga verkställighetshinder enligt 5 kap. 11 § eller 12 kap. 16 b § UtlL.

Det uppskattas att i de aktuella personkategorierna kommer inhibition av verkställigheten på grund av tillfälliga verkställighetshinder att beslutas för omkring 200 utlännningar per år i form av grundbeslut. Det innebär att varje år kommer 200 utlännningar som inte tidigare har haft ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder att få ett sådant beslut.

Av de 200 grundbesluten kommer cirka 100 att vara grundbeslut i kategorierna uteslutande- och vägransärenden. Här ingår även grundbeslut i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen. Omkring 50 grundbeslut årligen bedöms hänförliga till kategorin brottsutvisade. Antalet grundbeslut i ordnings- och säkerhetsstörningsärenden kan också uppskattas till cirka 50 per år.

Det kommer också att finnas ett utflöde av individer ur systemet över tid.

Sammantagen uppskattning och prognos

Utöver tillkommande cirka 200 grundärenden varje år kommer vissa utlännningar att fortsätta att få nya beslut om inhibition av verkställigheten vid de årliga nya prövningstillfällena. Det leder till ett ackumulerat antal ärenden från år till år. Det har inte gått att med säkerhet komma fram till hur lång tid inhibition av verkställigheten i genomsnitt kommer att gälla för berörda personkategorier. Konstateras kan att fortsatta beslut om uppskjuten verkställighet i regel beror på arten och omfattningen av verkställighetshindret och vilket land som avvisning eller utvisning ska ske till.

⁴¹² Se avsnitt 2.4.4.

De utlänningar för vilka det inte längre finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder kommer inte längre att omfattas av den nya ordningen. Det kommer alltså att finnas ett utflöde av individer ur systemet. Det får betydelse för kostnaderna för berörda myndigheter.

Ett beslut om inhibition av verkställigheten ska upphävas om det inte längre finns skäl för beslutet, exempelvis om verkställighetshindret har upphört och det bedöms möjligt att genomföra en verkställighet. Ett beslut om inhibition av verkställigheten ska upphävas också om verkställighetshindret övergått till att vara bestående och ett tidsbegränsat uppehållstillstånd därför ska beviljas. Ett beslut om inhibition av verkställigheten kan i vissa fall upphöra utan att något beslut om upphävande behöver fattas. Det gäller till exempel om beslutet inte prövas på nytt inom föreskriven tid eller om avlägsnandebeslutet preskriberas eller upphävs genom ett lagakraftvunnet avgörande. En utlänning som har fått ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder kan också på eget initiativ välja att lämna Sverige. De nämnda situationerna leder successivt till att antalet individer med beslut om inhibition av verkställigheten minskar. Hur omfattande det utflödet eller minskningen blir beror på olika faktorer, främst på verkställighetshindrens karaktär och varaktighet.

En rimlig utgångspunkt för en prognos över hur lång tid en person kommer att omfattas av den nya ordningen med inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder är att tiden inte kommer att vara längre än när en individ i motsvarande situation i dag stannar i Sverige med stöd av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Tvärtom kan det antas att en ordning med inhibition av verkställigheten kommer att leda till kortare vistelsetider i Sverige. Det ligger i linje med det övergripande syftet med den nya ordningen, det vill säga att verkställighetsarbetet ska effektiviseras. Fler avlägsnandebeslut förväntas alltså kunna verkställas tidigare än i dag. Det kan i sin tur på sikt och när den nya ordningen får genomslag leda till att färre individer kommer att omfattas av ordningen med inhibition av verkställigheten.

11.3 Konsekvenser för det allmänna

Bedömning: De kostnader som förslagen kan ge upphov till bedöms för de statliga myndigheterna rymmas inom berörda myndigheters befintliga ekonomiska ramar. Förslagen bedöms leda till besparingar för kommunerna och vissa men begränsade besparingar för regionerna.

11.3.1 Migrationsverket

Migrationsverket är den myndighet som främst påverkas av förslagen i promemorian. Förslaget om att inhibition av verkställigheten som huvudregel ska beslutas i stället för att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska beviljas vid tillfälliga verkställighetshinder för de nu aktuella personkategorierna innebär endast en ny hantering av ärenden som i dag redan finns. Den föreslagna ordningen leder inte till fler ärenden för Migrationsverket än enligt dagens system där tidsbegränsade uppehållstillstånd i stället beviljas för de som ingår i nämnda ärendekategorier. Jämfört med i dag kommer dock vissa handläggningsåtgärder att tillkomma.

En tillkommande uppgift för Migrationsverket är att löpande bevaka och följa ärendena om inhibition av verkställigheten och ta ställning till om det i stället för ett beslut om inhibition av verkställigheten finns skäl att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. En annan skillnad är att Migrationsverket ex officio ska initiera de nya prövningarna som ska göras årligen.

Förslagen om fakultativa bestämmelser om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning påverkar Migrationsverket i egenskap av verkställande myndighet för cirka 150 av de aktuella utlänningarna per år. Det blir en ny ärendekategori som det i dag inte finns någon motsvarighet till. De nya arbetsuppgifterna i det sammanhanget innebär i huvudsak beslutsfattande, årliga nya prövningar, att organisera så att anmälningsskyldigheten kan fullgöras och ta emot anmälningarna. Även förordnande av offentliga biträden och muntliga förhandlingar i viss utsträckning tillkommer.

Andra förslag som innebär delvis tillkommande arbetsuppgifter för Migrationsverket är förslagen om att Migrationsverket i egenskap av verkställande myndighet för vissa av de aktuella utlänningar-

na ska få omhändertata pass och andra identitetshandlingar även under tid som det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder.

Migrationsverket kan också behöva pröva något fler ärenden om arbetstillstånd än enligt nuvarande ordning till följd av förslaget om att arbetstillstånd ska krävas för berörda utläningar för att de ska få arbeta i Sverige.

Förslaget att Migrationsverket ska tilldela en boendeplats i ett boende som administreras av myndigheten innebär vissa nya handläggningsåtgärder för Migrationsverket som i det sammanhanget ska ha kontakt med Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen.

Förslaget som rör de utläningar som inte bor på av Migrationsverket tilldelad boendeplats och om att de ska vara skyldiga att underrätta Migrationsverket om sin aktuella bostadsadress leder till en viss ökad ärendehantering, men effektiviserar samtidigt myndighetens verksamhet.

Förslaget att Migrationsverket under vissa förutsättningar ska få undersöka det boendetrymme och de slutna förvaringsställen som en utläning disponerar i ett boende som tilldelats av Migrationsverket i syfte att undersöka om utläningen bor där är en ny arbetsuppgift.

Förslagen att de nu aktuella utläningarna, i varierande utsträckning och om de uppfyller kraven för det, ska kunna få bistånd i form av logi (i vissa fall ingår kost), dagersättning och särskilt bidrag innebär merkostnader för Migrationsverket jämfört med vad som gäller i dag. Enligt nuvarande ordning är det kommunerna som genom socialtjänstlagen bär ansvar för eventuellt bistånd för den aktuella gruppen.

Kostnader och besparingar för Migrationsverket

De förslag som läggs fram omfattar omkring 200 nya grundärenden om inhibition av verkställigheten per år. Inom ramen för Migrationsverkets omfattande ärendevolymer är detta ett mycket begränsat antal ärenden.⁴¹³ Utöver själva ärendehantering av inhibitionsbeslutet, som kommer att vara aktuell för samtliga som omfattas av inhi-

⁴¹³ Av lagrådsremissen framgår att regeringen räknar med ett genomsnittligt antal asylsökande om 12 000 personer per år, s. 75 i lagrådsremissen.

bition av verkställigheten, kommer inte tillämpningen av övriga förslag att aktualiseras årligen för samtliga 200 individer. Flera av de föreslagna bestämmelserna kan ses som verktyg att använda i olika situationer och som berörda utlänningar själva har del i. Vissa bestämmelser är också fakultativa. Det innebär att de nya uppgifterna för Migrationsverket i flera fall kommer att beröra endast vissa av de individer som omfattas av den föreslagna ordningen.

När det gäller ärendehantering av beslut om inhibition av verkställigheten på grund av tillfälliga verkställighetshinder noteras att Migrationsverket har handläggningskostnader för samma antal individer i det nuvarande systemet med tidsbegränsade uppehållstillstånd. Kostnaden för att hantera ett ärende om inhibition av verkställigheten bedöms bli något högre än kostnaden för att hantera ett ärende om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, eftersom ett beslut om inhibition av verkställigheten ska bevakas löpande på ett aktivt sätt och ex officio årligen prövas av Migrationsverket.

Bestämmelserna om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning föreslås bli fakultativa. De förväntas inte omfatta alla i gruppen. Det är dock en ny ordning som det inte finns rutiner för i dagens system, vilket bedöms leda till en viss ökad arbetsbelastning.

Det bedöms att förslagen om omhändertagande av pass och prövningar av arbetstillstånd endast marginellt kommer att leda till en ökad arbetsbelastning. Det finns också redan rutiner hos Migrationsverket för den ärendehandläggningen. Vidare kommer flera av förslagen som rör boendefrågorna att gälla för gruppen asylsökande i allmänhet. Den reformen är redan finansierad.⁴¹⁴

De tillkommande uppgifterna och handläggningen av samtliga ärenden, inklusive den nya ordningen med anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning, bedöms påverka Migrationsverket endast i mindre omfattning, eftersom den nya ordningen endast rör ett begränsat antal personer årligen och det inom myndigheten redan finns upparbetade rutiner för ärenden av liknande slag.

Migrationsverket kommer att få ett kostnadsmässigt ansvar för boende och uppehälle för de utlänningar som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder som myndigheten inte har i dag när de beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd vid tillfälliga verkställighetshinder. Alla kommer dock inte

⁴¹⁴ Se lagrådsremissen s. 75, prop. 2023/24:1 utgiftsområde 08, bet. 2023/24:SfU4 och rskr. 2023/24:83.

att utnyttja möjligheten till logi och dagersättning i det nya systemet. Samtidigt gör Migrationsverket besparingar motsvarande de ersättningar till kommunerna som myndigheten i dag enligt ersättningsförordningen ger för de utlänningar som beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd som kan läggas till grund för folkbokföring.⁴¹⁵ Kommunersättningar ges i dag för dem som beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § UtL. För utlänningar som tillhör kategorin brottsutvisade och som beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b § UtL i dag, ges inte kommunersättningar. Det innebär att besparingarna för Migrationsverket i form av minskade kommunersättningar bör beräknas på 150 individer (de brottsutvisade exkluderade) i stället för 200.

Påverkan på utgiftsområde 8 (asylsökande med flera inskrivna i mottagningssystemet)

Utifrån underlag från Migrationsverket görs följande kostnads-mässiga uppskattningar. Den årliga handläggningskostnaden för Migrationsverket för ett ärende i det nya systemet uppskattas till 14 000 kronor. I handläggningskostnaden ingår samtliga kostnader som kan uppstå i ett ärende om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder och de övriga kostnader som kan bli följden av att en utlänning får ett sådant beslut. Det innebär att i kostnaden inkluderas bland annat kostnaden för handläggning inom ramen för den föreslagna ordningen med anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning. Handläggningskostnaderna för 200 individer med den beräknade individkostnaden blir 2,8 mnkr per år.

När det gäller Migrationsverkets kostnader för logi (inklusive kost i vissa fall) och bistånd (dagersättning och särskilt bidrag) för de utlänningar som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder är det rimligt att anta att hälften av de 200 utlänningarna kommer att ha kost och logi via Migrationsverket med rätt till dagersättning och särskilt bidrag och att den andra hälften inte kommer att ha det. Antagandet grundar sig på att ett visst antal av de aktuella utlänningarna kommer att bo med exempelvis anhöriga eller vänner i ett eget boende utan att ansöka om dagersättning och särskilt bidrag eller ha rätt till sådant bistånd. Tilläg-

⁴¹⁵ Förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

gas kan att alla som i dag har möjlighet att ansöka om dagersättning och särskilt bidrag inte gör det.⁴¹⁶

Vid beräkningen av Migrationsverkets kostnader för kost, logi och bistånd till berörda utlänningar är utgångspunkten Migrationsverkets genomsnittskostnad för mottagningsverksamheten.⁴¹⁷ Från denna genomsnittskostnad tas vissa utgifter bort, eftersom de inte är relevanta för de personkategorier för vilka ordningen med inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder kommer att gälla.⁴¹⁸ Kostnaden per boendedygn, inklusive alla relevanta kostnader, blir då 162 kronor för de utlänningar som kommer att ha logi, kost och dagersättning via Migrationsverket och 109 kronor för de som varken kommer att ha kost, logi eller dagersättning via Migrationsverket. Sammantaget ger det kostnader för Migrationsverket på utgiftsområde 8 på cirka 12,7 mnkr.

Påverkan på utgiftsområde 13 (uppehållstillstånd/kommunmottagen utlänning)

Besparingarna på utgiftsområde 13 beräknas utifrån 150 personer, det vill säga det antal individer som årligen i dagens system i berörda personkategorier beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § UtlL och som Migrationsverket därmed ger kommunersättning för. Det är rimligt att endast räkna med kommunersättningar för de kostnadsposter som är relevanta för de aktuella personkategorierna. Det gäller sådana ersättningar som betalas ut under en tvåårsperiod.

Det innebär att för varje individ räknas följande poster år 1: schablonersättning för nyanlända, 82 500 kronor, schablon för sekundärflytt, 1 650 kronor (Ap.1) och ersättning för initialt ekonomiskt bistånd, 4 100 kronor (Ap.3). För år 2 inräknas för varje individ endast schablonersättning om 82 500 kronor. Den genomsnitt-

⁴¹⁶ Se avsnitt 2.4.1.

⁴¹⁷ Se Migrationsverkets årsredovisning 2023, figur 6.11.

⁴¹⁸ Det gäller bland annat kostnadsposten undervisning, vilket motiveras av att skolgång inte kommer att vara aktuell för berörda utlänningar mer än i undantagsfall. Kostnadsposten ersättning för ensamkommande barn och placeringar räknas inte heller in beroende på bedömningen att ensamkommande barn endast i undantagsfall kommer att ingå bland dem som kommer att meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder. Även den kostnad som under år 2023 avsåg i huvudsak personer med tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet (övrigt) slopas.

liga besparingen under två år blir då för 150 individer cirka 12,8 mnkr.

Sammantagen bedömning

Beräkningen visar att de ökade kostnaderna för Migrationsverket som 200 individer medför per år, cirka 13 mnkr, är ungefär lika stora som besparingarna i form av minskade kommunersättningar för 150 individer på en tvåårsperiod. Kalkylen bygger på att det finns en omsättning i målgruppen som är så stor att de som kommer in i systemet omfattas av det i genomsnitt lika länge som kommunen hade fått schablonersättning enligt ersättningsförordningen. Det innebär att förslagen inte leder till någon kostnadsökning för Migrationsverket och att samtliga förslag som presenteras ryms inom Migrationsverkets ekonomiska ramar.

11.3.2 Polismyndigheten

Polismyndigheten är som utgångspunkt verkställande myndighet i ärenden om brottsutvisade, vilket innebär uppskattningsvis 50 sådana nya grundärenden per år. Förslagen om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning kommer att påverka Polismyndigheten och ge en viss ökad arbetsbörda på samma sätt som för Migrationsverket. Det rör sig dock om fakultativa bestämmelser och ärendena har likheter med de ärenden om förvar och uppsikt som Polismyndigheten redan har ansvar och rutiner för.

Förslaget att Polismyndigheten ska få omhänderta pass och andra identitetshandlingar även under tid när det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten, förväntas inte leda till någon nämnvärd ökad arbetsbörda för Polismyndigheten, eftersom det gäller ett mycket begränsat antal ärenden som det redan finns utarbetade rutiner för.

Polismyndigheten föreslås få tillfälle att yttra sig över en tilltänkt boendeplats när Migrationsverket tilldelar sådana platser. Det bedöms som en begränsad tillkommande uppgift.

Det föreslås vidare att handräckning ska kunna ske i situationer när en utlänning inte frivilligt lämnar en boendeplats vid tilldelning av ett nytt boende. Det bedöms inte heller medföra någon nämnvärd

ökad arbetsbörda, eftersom det förväntas bli aktuellt endast i undantagsfall. Sammantaget görs bedömningen att förslagen som helhet inte leder till ökade kostnader i Polismyndighetens verksamhet.

11.3.3 Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisen är som utgångspunkt verkställande myndighet i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen. Myndigheten får därför, liksom Migrationsverket och Polismyndigheten, en ny ärendekategori genom de föreslagna bestämmelserna om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning för utlänningar som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten enligt utlänningslagen vid tillfälliga verkställighetshinder. Den nya ärendekategorin kommer att innebära en viss ökad arbetsbelastning för Säkerhetspolisen. Samtidigt är det fråga om ett mycket begränsat antal nya ärenden och en ärendekategori som tydligt liknar ärendekategorier som myndigheten redan har ansvar och rutiner för. Anmälningsskyldighet och områdesbegränsning finns redan i Säkerhetspolisens verksamhet inom ramen för tillämpningen av lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Förslaget att Säkerhetspolisen ska få omhänderta pass och andra identitetshandlingar även under tid som det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten förväntas leda endast till en begränsat ökad arbetsbörda för Säkerhetspolisen. Det rör sig om ett mycket litet antal ärenden som det inom myndigheten redan finns utarbetade rutiner för. Inte heller förslaget att Säkerhetspolisen ska få tillfälle att yttra sig över en tilltänkt boendeplats vid Migrationsverkets tilldelning av lämplig boendeplats kommer att påverka arbetsbördan i någon större utsträckning, eftersom det endast bör bli aktuellt i ett fåtal fall. Förslagen kommer sammanfattningsvis att leda till något fler arbetsuppgifter för Säkerhetspolisen men arbetsuppgifterna bedöms kunna hanteras inom ramen för myndighetens befintliga verksamhet och ekonomiska ramar.

11.3.4 Domstolarna och vissa förvaltningsmyndigheter

Migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen

Migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen prövar redan i dag mål som rör de aktuella personkategorierna i vilka frågan om det finns tillfälliga verkställighetshinder bedöms. Förslaget om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder, som huvudregel, för berörda utlänningar kommer på så sätt inte att innebära fler mål till dessa domstolar. Det blir däremot en delvis ny ordning för prövningen av tillfälliga verkställighetshinder hos domstolarna när det gäller dessa utlänningar.

Anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning enligt utlänningslagen blir en ny måltyp och innebär fler mål för migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen. Det bedöms samtidigt vara fråga om ett begränsat antal mål årligen, eftersom det är ett begränsat antal individer som kan bli föremål för dessa tvångsmedel.

De allmänna förvaltningsdomstolarna i övrigt

Förslaget att ett beslut om avslag på en begäran från en enskild om att återfå ett pass eller en annan identitetshandling som omhändertagits med stöd av den nya bestämmelse om omhändertagande av sådana handlingar som föreslås kan innebära nya mål till de allmänna förvaltningsdomstolarna. Det bedöms dock vara fråga om ett mycket begränsat antal mål.

Även förslaget att som huvudregel villkora de aktuella utlänningsarnas rätt till dagersättning och särskilt bidrag till boende på av Migrationsverket tilldelad boendeplats kan leda till något fler mål för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Detsamma gäller förslaget om att dagersättningen kan dras in vid underlåten underrättelse till Migrationsverket om aktuell bostadsadress i vissa fall. Antalet sådana mål bedöms bli begränsat. Sammanfattningsvis bedöms samtliga förslag som berör de allmänna förvaltningsdomstolarna kunna hanteras inom ramen för domstolarnas befintliga verksamhet och ekonomiska ramar.

De allmänna domstolarna

Förslaget att den som bryter mot anmälningsskyldighet eller en områdesbegränsning kan dömas till fängelse i högst ett år kommer att innebära fler mål till de allmänna domstolarna. Förslaget bedöms dock endast leda till ett begränsat antal nya mål. Om brottet är ringa föreslås straffet vara böter. Ringa brott föreslås också få åtalas av åklagare endast om åtal är motiverat från allmän synpunkt. Att förslagen i viss utsträckning kan bedömas som brottsförebyggande innebär – i vart fall på sikt – en viss minskad arbetsbörda för de allmänna domstolarna såvitt avser de berörda personkategorierna.

Åklagarmyndigheten

Förslaget att den som bryter mot en anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning kan dömas för brott kommer att innebära en viss ökad arbetsbörda för Åklagarmyndigheten. Det bedöms dock vara fråga om ett begränsat antal ärenden årligen. Samtidigt talar förslagens brottsförebyggande effekt för en viss minskad belastning för Åklagarmyndighetens del.

Kriminalvården

Eftersom det finns fängelse i straffskalan för den som bryter mot en anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning, finns anledning att räkna med en viss ökad arbetsbörda för Kriminalvården. Bedömningen är dock att det handlar om ett begränsat antal individer årligen som på den grunden blir aktuella för anstaltsvistelse. Eftersom förslagen får anses ha en brottsförebyggande effekt, finns samtidigt faktorer som talar för en viss minskad belastning på Kriminalvården.

Försäkringskassan

Förslaget att bosättningsbaserade förmåner inte ska kunna ges till de utlänningar som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder kan komma att leda till vissa besparingar för Försäkringskassan. Det är dock oklart i vilken utsträckning sådana förmåner enligt nuvarande ordning ges till utlän-

ningar med tidsbegränsade uppehållstillstånd vid tillfälliga verkställighetshinder. Det kan dock antas att det sker i viss omfattning. Förslaget innebär också en ökad tydlighet om vad som gäller, vilket i sig får ses som en fördel för alla berörda.

Arbetsförmedlingen

Förslaget att etableringsinsatser inte ska ges till utlänningar som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder förväntas leda till en viss besparing för staten. Gruppen är dock liten och det har visat sig vara oklart hur många av berörda utlänningar som omfattas av etableringsinsatser enligt nuvarande ordning.

CSN

Att de utlänningar som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder inte ska ha rätt till studiestöd kan leda till en viss mindre besparing för CSN. Det ska dock uppmärksammas att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § UtlL vid ett tillfälligt verkställighetshinder inte heller ger rätt till studiestöd enligt CSN:s nuvarande tillämpning. Samtidigt kan det förekomma att någon på grund av särskilda skäl har fått studiestöd. I ett sådant fall innebär de föreslagna reglerna en besparing för CSN.

11.3.5 Offentligt biträde

Förslaget att offentligt biträde ska kunna förordnas i mål och ärenden om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning kommer att innebära en viss ökad kostnad för staten. Det är samtidigt fråga om ett begränsat antal mål och ärenden. Den ökade kostnaden bedöms därför bli begränsad.

11.3.6 Kommuner och regioner

Kommunerna

Genom förslagen kommer de utlänningar som får ett beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder att omfattas av Migrationsverkets ansvar när det gäller boende och bistånd. Det innebär besparingar för kommunerna jämfört med vad som gäller enligt dagens system när tidsbegränsade uppehållstillstånd beviljas och utlänningarna därmed omfattas av kommunernas ansvar för bistånd enligt socialtjänstlagen, om den enskilde inte är självförsörjande. Också i det nya systemet kommer tidsbegränsade uppehållstillstånd att kunna beviljas om särskilda skäl finns, men det bedöms bli aktuellt endast i undantagsfall. I de fallen kommer en kommun att ansvara för eventuellt bistånd enligt socialtjänstlagen precis som i dag.

Det finns inte något underlag som visar i vilken utsträckning de utlänningar som tillhör de aktuella personkategorierna och som beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd vid tillfälliga verkställighetshinder i dag får bistånd enligt socialtjänstlagen. Det är sannolikt att vissa av dem är helt eller delvis självförsörjande. Det är dock inte orimligt att anta att en del av dem i det nuvarande systemet har bistånd enligt socialtjänstlagen. Det är uppskattningsvis 150 av de 200 nya individerna per år i det nya systemet som, om de i stället hade beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, skulle ha haft rätt till försörjningsstöd i dagens system.

Sammantaget kan den nya föreslagna ordningen för berörda utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder förväntas leda till minskade utgifter för kommunerna avseende bistånd enligt socialtjänstlagen. Riksnormen för bistånd enligt socialtjänstlagen är för en vuxen ensamstående person 5 030 kronor i månaden. Jämfört med vad en vuxen ensamstående person kan få i dagersättning per månad från Migrationsverket, för närvarande 2 130 kronor, innebär bistånd enligt socialtjänstlagen att mer än dubbelt så mycket bistånd ges för uppehälle. Utöver bistånd för uppehälle kan bistånd ges för boendekostnader enligt normer som varierar mellan kommunerna.

I ett bredare samhällsekonomiskt perspektiv innebär den lägre nivå för bistånd som föreslås i det nya systemet en kostnadsbesparing för samhället i stort när det gäller bistånd. Om 100 ensamstående personer får bistånd enligt socialtjänstlagen med 5 030 kronor per

månad under ett år innebär det för en kommun utgifter om cirka 6 mnkr. Dagersättning via Migrationsverket enligt det föreslagna systemet för 100 ensamstående personer under ett år uppgår till cirka 2,5 mnkr. Besparingarna för samhället blir i detta exempel cirka 3,5 mnkr per år. Till det kommer en besparing avseende bistånd för skäliga boendekostnader enligt socialtjänstlagen som inte ska ges av kommunerna enligt den föreslagna ordningen men som kan ges enligt dagens system till dem som beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd. Sammantaget innebär alltså förslagen att kommunerna förväntas få kostnadsbesparingar motsvarande kostnaderna för ekonomiskt bistånd till de aktuella personkategorierna.

Tilläggs kan att den som får ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder inte ska ha rätt till kommunal vuxenutbildning. Det bör leda till vissa mindre besparingar för kommunerna.

Regionerna

Förslagen när det gäller hälso- och sjukvård innebär att omkring ytterligare 200 utlänningar per år kommer att ha rätt endast till omedelbar hälso- och sjukvård och tandvård samt hälso- och sjukvård samt tandvård som inte kan anstå enligt samma regler som gäller för asylsökande. Det innebär en besparing för regionerna, eftersom de aktuella personerna i dagens system med tidsbegränsade uppehållstillstånd kan ha rätt till fullständig hälso- och sjukvård samt tandvård.

Sammanfattningsvis kan sägas att endast en mindre grupp utlänningar berörs av förslagen om mer begränsad vård, uppskattningsvis ytterligare 200 utlänningar per år. Det är inte alla av dem som kommer att söka vård eller tandvård. Den mer begränsade omfattningen av vård för dessa utlänningar bör leda till en viss besparing, men mindre, för regionerna.

11.3.7 Sammanfattande bedömning

I fråga om vilka ekonomiska konsekvenser som förslagen i promemorian kommer att få för det allmänna bör poängteras att den nya ordningen reglerar en situation som redan finns, nämligen den när

avlägsnandebeslut inte kan verkställas för vissa specifika personkategorier på grund av tillfälliga verkställighetshinder. Den föreslagna ordningen rör cirka 200 nya individer per år som kommer in i systemet med beslut om inhibition av verkställigheten. Det kommer samtidigt att finnas ett utflöde ur systemet över tid, precis som enligt dagens ordning där tidsbegränsade uppehållstillstånd utan undantag beviljas. Inriktningen är att förslagen ska gynna återvändandet och att utflödet ur systemet ska ske snabbare och mer effektivt än i dag. Sådana effekter kan förutses visa sig över tid. Förslagen ska också ge tydliga signaler om att vistelsen i Sverige endast är tillfällig när det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder.

Förslagen om en ny handläggningsordning påverkar Migrationsverket, migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen. De verkställande myndigheterna, som utöver Migrationsverket är Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, påverkas främst av förslaget om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning. Som framgått ovan bedöms det att samtliga dessa myndigheter inte kommer att påverkas mer än att kostnaderna för förslagen ryms inom myndigheternas befintliga ekonomiska ramar.

Förslagen innebär också en ny ordning för boende och bistånd för de berörda utlänningarna genom att de ska omfattas av Migrationsverkets ansvar i stället för en kommuns ansvar under tid då de har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten.

Förslagen när det gäller boendefrågorna ska ses i perspektivet av att en ny ordning för asylsökandes boende håller på att införas, till vilken förslagen i denna promemoria i stor utsträckning knyter an. Den reformen, med bland annat bestämmelser om tilldelning av boendeplats, boendeplikt på tilldelad plats som krav för att få dagsättning, som huvudregel, underrättelse om bostadsadress för en individ som inte bor på tilldelad plats, undersökning av boendetrymme och slutna förvaringsställen under vissa förutsättningar för att undersöka om en individ bor på tilldelad plats och en möjlighet för Migrationsverket att begära handräckning av Polismyndigheten i vissa fall är redan finansierad för asylsökande. Det innebär därför endast en marginell merkostnad att ytterligare 200 individer omfattas av merparten av förslagen.

Kommunerna bedöms få minskade kostnader, eftersom de med den nya ordningen inte kommer att ha kostnadsansvar för ekono-

miskt bistånd i form av uppehälle och boende enligt socialtjänstlagen, vilket de för majoriteten av de aktuella utlänningarna har enligt dagens system. Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen utgår med högre belopp än dagersättningen. Det innebär att förslaget att de aktuella utlänningarna ska ha rätt till dagersättning och inte bistånd enligt socialtjänstlagen leder till minskade kostnader för det allmänna.

Regionerna bedöms få något minskade kostnader genom att vård i begränsad omfattning jämfört med i dag ska ges de utlänningar som nu är aktuella.

De allmänna förvaltningsdomstolarna kan få marginellt fler mål om bistånd i form av dagersättning, vilket kan kompenseras av motsvarande färre mål om bistånd enligt socialtjänstlagen.

Övriga berörda myndigheter kan förväntas göra vissa mindre besparingar.

Sammantaget innebär det att förslagen får anses rymmas inom de aktuella myndigheternas ekonomiska ramar.

När det gäller de övergripande effekterna i samhället i stort kan följande tilläggas. Ett effektivare återvändande med tidigare verkstäligheter leder till konkreta besparingar för samhället. Samma inverkan får nya former för ordnat boende, förslagen om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning genom den ökade kontroll, säkerhet och trygghet som de förväntas leda till. Sammantaget leder det till slutsatsen att förslagen, särskilt på sikt, kan förväntas innebära besparingar i samhället inom flera olika samhällssektorer.

11.4 Konsekvenser för berörda utlänningar

Bedömning: Förslagen om inhibition av verkställigheten i stället för tidsbegränsade uppehållstillstånd tydliggör och ger en övergripande signal om att vistelsen i Sverige under inhibitionstiden är tillfällig.

Förslagen syftar till ett effektivare återvändande genom viss ökad kontroll, vissa inskränkningar i rörelsefriheten och vissa möjligheter att använda tvångsmedel, vilket får betydelse för individen. Förslagen innebär också att berörda utlänningar behöver arbetstillstånd för att ha rätt att arbeta. Jämfört med i dag kommer de att ha en begränsad rätt till bistånd och hälso- och sjukvård samt tandvård. Barn ska dock erbjudas fullständig hälso- och sjukvård samt tandvård.

De berörda utlänningarna kommer inte att ha rätt till bosättningsbaserade förmåner från Försäkringskassan och inte heller möjligheter till kommunal vuxenutbildning, studiestöd eller etableringsinsatser.

Förslagen bedöms motiverade och proportionerliga i förhållande till syftet att effektivisera återvändandearbetet och med beaktande av att berörda utlänningars vistelse i Sverige är tillfällig. De enskilda är genom förslagen tillförsäkrade möjligheter till boende och bistånd via Migrationsverket och hälso- och sjukvård samt tandvård i samma omfattning som gäller för asylsökande. För ensamkommande barn ska Migrationsverket anvisa en kommun som har att ordna boendet. När det gäller utbildning på grundskolenivå, gymnasienivå och eftergymnasial nivå görs inte någon förändring jämfört med i dag. Rättssäkerheten för den enskilde garanteras genom möjlighet att få de olika besluten prövade i domstol.

Det finns fortfarande kvar en möjlighet att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vid tillfälliga verkställighetshinder om det finns särskilda skäl.

Förslagen är utformade så att internationell rätt, EU-rätt och regeringsformens krav och principer uppfylls. Förslagen uppfyller också barnkonventionens krav.

11.4.1 Ordningen med inhibition av verkställigheten

För den enskilde innebär den nya ordningen med ett beslut om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder att avlägsnandebeslutet kan komma att verkställas tidigare än enligt nuvarande ordning.⁴¹⁹ Ett beslut om inhibition av verkställigheten visar därmed på ett tydligt sätt för den enskilde att vistelsen i Sverige är tillfällig.

Eftersom det fortfarande kommer att vara möjligt att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vid ett tillfälligt verkställighetshinder för de utlänningar som nu är aktuella, om det finns särskilda skäl, tillgodoses kraven på rättssäkerhet och proportionalitetsprincipen.

När ett beslut om inhibition av verkställigheten gäller kan utläningen inte resa fritt inom EU, vilket ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ger rätt till. Även förslaget om att omhänderta pass och andra identitetshandlingar begränsar den enskildes rörelsefrihet. Begränsningarna motiveras av att ett effektivt återvändandearbete ska kunna bedrivas löpande under den tid det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten. Förslagen bedöms också på ett ändamålsenligt sätt vara gynnsamma för säkerheten i Sverige och andra EU-länder.

11.4.2 Anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning

Förslagen om fakultativa bestämmelser om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning syftar till att de verkställande myndigheterna ska kunna bedriva ett ändamålsenligt och effektivt verkställighetsarbete genom en ökad kontroll. Förslagen innebär inskränkningar i rörelsefriheten för berörda utlänningar. Bestämmelserna är utformade med hänsyn tagen till proportionalitet och med möjligheter till lättnader och undantag i vissa fall. De konsekvenser för berörda utlänningar som åtgärderna medför bedöms nödvändiga och rimliga i de fall förutsättningarna för beslut om åtgärderna är uppfyllda. Att den som bryter mot en beslutad anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning kan dömas till fängelse eller böter är andra

⁴¹⁹ Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan upphöra att gälla i förtid endast om det finns grund för att återkalla tillståndet. En sådan återkallelseprocess kan ta tid och ett uppehållstillstånd upphör i dessa fall inte att gälla förrän beslutet om återkallelse fått laga kraft.

delar i den föreslagna ordningen som syftar till löpande kontroll över de utlänningar som på grund av fattade avlägsnandebeslut ska lämna landet så snart de tillfälliga verkställighetshindren upphört. Också dessa förslag bedöms nödvändiga, rimliga och proportionerliga samt förenliga med internationell rätt, EU-rätten och regeringsformen.

11.4.3 Krav på arbetstillstånd

Kravet på arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige leder till att de aktuella utlänningarna kommer att få begränsade möjligheter till självförsörjning och daglig sysselsättning. De konsekvenserna bedöms dock rimliga, utifrån att utlänningarna i fråga ska lämna landet så snart de tillfälliga verkställighetshindren upphört och därför inte ska ges möjlighet till integration och etablering på det sätt som en generell rätt att arbeta utan arbetstillstånd i landet ger.

11.4.4 Undantag från passkravet och omhändertagande av pass och andra identitetshandlingar

Förslaget om undantag från passkravet för den som inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att inom rimlig tid skaffa en sådan bedöms vara till fördel för den enskilde. Det hänger samman med att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i de flesta fallen borde kunna meddelas snabbare än om det först måste bedömas om det finns förutsättningar att utfärda ett främlingspass.

Förslaget om en möjlighet att omhänderta pass och andra identitetshandlingar, även under tid med ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten, är en rimlig åtgärd i syfte att kunna bedriva ett effektivt återvändandearbete.

11.4.5 Bistånd

De aktuella utlänningarna föreslås via Migrationsverket ha rätt till bistånd i form av logi, dagersättning och särskilt bidrag. Kost kan ingå i login i vissa boendeformer. Den nya ordningen medför lägre nivåer för bistånd än enligt nuvarande ordning, vilket är rimligt eftersom vistelsen är tillfällig och inte syftar till etablering i landet. För-

slagen garanterar en godtagbar nivå för bistånd utifrån EU-rätten. De lägre nivåer för bistånd som föreslås för utlänningar som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder ska ses mot bakgrund av nuvarande ordning och biståndsnivåer som inte kan bedömas som rimliga. Dagens ordning kan sägas signalera att vistelsen är tillåten och kan uppmuntra till etablering i samhället.

Förslagen i promemorian innebär en ökad tydlighet med fokus på att det finns ett avlägsnandebeslut som ska verkställas. Bistånd ges även fortsättningsvis, men bara på en grundläggande nivå. För berörda utlänningar innebär den tydligheten en ökad förutsebarhet när det gäller hur situationen med ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten kommer att bli.

Förslagen om boendeplats och rätten till dagersättning och särskilt bidrag kommer att vara villkorade av att berörda utlänningar bor på tilldelade boendeplatser, som huvudregel. De kommer att innebära inskränkningar jämfört med nuvarande ordning. Möjligheten att välja att bo på annan än tilldelad plats kommer dock att finnas kvar men då är rätten till dagersättning och särskilt bidrag villkorad av att det finns särskilda skäl att inte bo på tilldelad plats.

Att det införs bestämmelser om att Migrationsverket under vissa förutsättningar får undersöka boendetrymmet och de slutna förvaringsställen som disponeras i boenden i Migrationsverkets regi är rimligt för att boendevillkoret ska kunna kontrolleras. Behovet av ordning i boendefrågorna syftar till att Migrationsverket ska ha full kontroll över var de berörda utlänningarna befinner sig för att kunna kontakta dem och bedriva ett effektivt återvändandearbete. Den inskränkning i de enskildas integritet som undersökningen kan medföra vägs upp av syftet med bestämmelserna. Även möjligheten till handräckning vid byte av tilldelad plats är ett förslag som påverkar den enskildes integritet men bedöms motiverat av behovet av ordning och säkerhet i boendesituationen.

Kravet på att den som inte bor på tilldelad plats måste anmäla aktuell bostadsadress till Migrationsverket syftar också till att myndigheterna ska få kontroll över var individerna befinner sig. Förslagen är utformade så att de tillgodoser de rättssäkerhetskrav och övriga principer som situationerna kräver och är förenliga med bland annat barnkonventionen.

Bosättningsbaserade förmåner från Försäkringskassan kommer inte längre att kunna ges till de utlänningar som berörs av den föreslagna regleringen. Omfattningen i fråga om vård och tandvård för dessa utlänningar kommer att begränsas till omedelbar vård och vård som inte kan anstå. De kommer härigenom att tillförsäkras en godtagbar vård och tandvård i samma omfattning som gäller för asylsökande. Att barn har rätt till fullständig hälso- och sjukvård, tandvård och utbildning under vissa villkor tillgodoser barnkonventionens krav.

Begränsningarna i rätten till kommunal vuxenutbildning motive-ras av att vistelsen är tillfällig och inte syftar till en etablering på den svenska arbetsmarknaden. Begränsningarna i rätten till studiestöd och etableringsinsatser är av samma skäl också rimliga.

11.4.6 Förslagen i förhållande till barn

De flesta utlänningar som kommer att omfattas av den föreslagna ordningen med inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder kommer att vara vuxna. De förslag som lämnas i kapitel 5–9, i den mån inte annat anges, föreslås dock gälla även för barn. Och det kan inte uteslutas att det bland de utlänningar som meddelas ett beslut om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder kommer att finnas ett begränsat antal barn och då sannolikt primärt unga som inom ett eller ett par år kommer att fylla 18 år.

Vid bedömningen av om ett beslut om inhibition av verkställigheten ska meddelas ett barn ska barnets bästa beaktas. Det gäller också vid bedömningen av om ett barn ska åläggas anmälningsskyldighet och eventuellt en områdesbegränsning och, om så är fallet, vid utformningen av ett sådant beslut.

Påpekas bör att ett ensamkommande barn som får ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder fortfarande ska tas emot i en kommun för boende på samma sätt som enligt nuvarande ordning.

Alla barn som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder kommer att ha rätt till fullständig hälso- och sjukvård samt tandvård. För barn kommer förslagen därför i dessa hänseenden inte att innebära några förändringar. Detsam-

ma gäller utbildning för barn, det vill säga grundskola och gymnasieskola.

11.4.7 Särskilt om enskildas grundläggande fri- och rättigheter samt integritet

De inskränkningar i enskildas fri- och rättigheter och integritet som förslagen kan innebära bedöms som nödvändiga och proportionerliga utifrån de syften som ska nås med förslagen. Det gäller särskilt då det i dessa verkställighetsärenden som utgångspunkt finns utlänningar som ska avlägsnas från landet som en följd av att de har bedömts utgöra ett säkerhetshot, är uteslutna från att anses som flyktingar eller alternativt skyddsbehövande, har vägrats flyktingstatusförklaring och uppehållstillstånd, har dömts till utvisning på grund av brottslighet begången i Sverige eller har bedömts utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet.

Det är angeläget och prioriterat att myndigheterna får en ökad kontroll över dessa utlänningar, så att de så snart det tillfälliga verkställighetshindret upphört kan lämna landet. Det är också påkallat och proportionellt med föreslagna konsekvenser för den som inte rättar sig efter ett beslut om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning samt boende. Konsekvenserna får ses som en del i att ge bestämmelserna tyngd och genomslag och därmed också bidra till ett effektivare återvändandearbete, vilket är förslagets övergripande syfte.

De enskilda får enligt förslagen också rättssäkerhetsgarantier genom möjligheter att överklaga betungande beslut i sådan utsträckning som bedöms påkallat.

11.5 Förenlighet med Sveriges internationella åtaganden och regeringsformen

Vid utformningen av förslagen i promemorian har genomgående den internationella rätten, EU-rätten och regeringsformen beaktats. Vidare har såväl internationell som nationell domstolspraxis vägts in. Det innebär bland annat att bestämmelserna i Europakonventionen och barnkonventionen har beaktats liksom de bestämmelser om enskildas rättigheter som finns i återvändandedirektivet och skydds-

grundsdirektivet. De förslag som lämnas när det gäller ordningen med inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder bedöms vara förenliga med EU-rätten och EU-domstolens uttolkning av denna i C-663/21, se avsnitt 5.2.2.

På samma sätt om ett avlägsnandebeslut inte får verkställas under den tid som ett tidsbegränsat uppehållstillstånd gäller, får ett avlägsnandebeslut inte heller verkställas under den tid som verkställigheten har skjutits upp genom ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder. Förbudet mot verkställighet i artikel 3 i Europakonventionen respekteras därmed även vid ett beslut om inhibition av verkställigheten.⁴²⁰

Av artikel 14 i återvändandedirektivet framgår att under tiden som verkställigheten av ett avlägsnande skjutits upp för en tredjelandsmedborgare ska en medlemsstat så långt möjligt beakta vissa principer. Bland annat ska tillgång till akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar tillhandahållas, de familjemedlemmar som befinner sig på territoriet ska hållas samlade och utsatta personers särskilda behov beaktas. De förslag som lämnas innebär att dessa principer så långt möjligt beaktas för en utlänning med ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder.

Även de rättigheter som en utlänning som vägras flyktingstatus enligt 4 kap. 3 § andra stycket UtL eller vars flyktingstatus återkallas enligt 4 kap. 5 b § andra stycket UtL ska ges enligt skyddsgrundsdirektivet respekteras.⁴²¹ Svensk rätt har tidigare bedömts uppfylla dessa rättighetskrav.⁴²² Det bedöms gälla också med de förslag som lämnas i denna promemoria.

Förslagen om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning bedöms vara förenliga med internationell rätt och EU-rätten. Hän-syn har här tagits till bland annat artiklarna 5 och 8 i Europakonventionen och artiklarna 9.3 och 7.3 i återvändandedirektivet.

Övriga förslag som läggs fram bedöms också förenliga med internationell rätt, EU-rätten och rättspraxis.

⁴²⁰ Jämför 12 kap. 1 och 2 §§ UtL.

⁴²¹ Se artikel 14.6 i skyddsgrundsdirektivet och EU-domstolens dom i de förenade målen C-391/16, C-77/17 och C-78/17. Se även avsnitt 4.2.4.

⁴²² Se prop. 2009/10:31 s. 111 och s. 114 och prop 2011/12:60 s. 61.

11.6 Jämställdhet, företag och sysselsättning

De nya bestämmelserna som föreslås är neutralt utformade. Noteras kan att i de situationer där de nya bestämmelserna kommer att tillämpas dominerar män i statistiken.⁴²³ Det innebär att fler män än kvinnor kommer att beröras av de nya bestämmelser som föreslås. Det förhållandet har emellertid inte något samband med bestämmelsernas utformning. Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för jämställdheten som motiverar att de utformas på annat sätt.

De utlänningar som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder kommer inte att omfattas av undantaget från kravet på arbetstillstånd enligt 5 kap. 4 § UtfF. De kommer sannolikt i mindre utsträckning än i dag att få arbeta. Det kan förväntas få viss men endast marginell inverkan på i första hand mindre företag.

11.7 Effektivare verkställighetsarbete och ökad kontroll och säkerhet

Bedömning: Förslagen i promemorian bedöms leda till en mer ändamålsenlig ordning för berörda utlänningar vid verkställighetshinder som är tillfälliga och till att ett effektivare verkställighetsarbete kan bedrivas av de verkställande myndigheterna. Det leder till att fler avlägsnandebeslut kan verkställas tidigare än enligt nuvarande ordning.

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

Effektivare verkställighetsarbete

Syftet med uppdraget är att åstadkomma en mer ändamålsenlig och effektiv ordning vid tillfälliga verkställighetshinder för de personkategorier som uppdraget omfattar än vad som gäller i nuvarande sys-

⁴²³ Av de 202 grundärenden som Migrationsverket fattade beslut i under åren 2021–2023 som avsåg utslutande- och vägransärenden rörde 180 beslut män.

tem där tidsbegränsade uppehållstillstånd beviljas. Förslagen i promemorian har inriktats mot att skapa förutsättningar för ett effektivare återvändande för dessa utlänningar. Den nya ordningen med beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighets hinder som huvudregel, i stället för tidsbegränsade uppehållstillstånd, gör det tydligare att vistelsen endast är tillfällig. I det ligger att en utlänning som får ett sådant beslut ska lämna landet så snart det tillfälliga verkställighetshindret upphört.

Den föreslagna ordningen med inhibition av verkställigheten förväntas i kombination med förslagen om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning leda till att fler avlägsnandebeslut ska kunna verkställas tidigare än i dag. Det beror på ett antal faktorer. En av dessa är att verkställighetsförberedande åtgärder ska vidtas också under den tid som det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten. Inom ramen för nuvarande ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd vidtas inte några sådana förberedande åtgärder under tiden som tillståndet gäller. En annan faktor är att ett beslut om inhibition av verkställigheten föreslås kunna upphävas så snart det tillfälliga verkställighetshindret upphört och att ett sådant beslut föreslås gälla omedelbart, och även om det överklagas. Även det gynnar effektiviteten i återvändandearbetet. Förslagen innefattar sammantaget avgörande skillnader jämfört med dagens system. Enligt dagens ordning måste det tidsbegränsade uppehållstillståndet i regel löpa ut innan verkställighet kan ske. Det gäller även om det tillfälliga verkställighetshindret upphört innan tiden för det beviljade uppehållstillståndet löpt ut.

Samtidigt bör framhållas att processen för återvändande är komplex och beroende av flera samverkande faktorer. Av betydelse är bland annat till vilket land berörd utlänning ska sändas, hur säkerhetssituationen utvecklas i det landet, mottagarlandets inställning till en verkställighet som genomförs med tvång och hur utlänningen själv ställer sig till att återvända. Flera av dessa faktorer har de verkställande myndigheterna inte någon möjlighet att påverka. I hur stor utsträckning verkställigheterna kommer att kunna ske tidigare än i dag är därför svårt att uppskatta.

Trots att återvändandearbetet påverkas av flera olika faktorer som de verkställande myndigheterna inte kan styra bedöms den nu föreslagna ordningen sammantaget ge bättre förutsättningar för ett effektivare återvändandearbete i verkställighetsärendena med en högre

takt i återvändandet jämfört med dagens ordning. En följd av att avlägsnandebesluten kommer att kunna verkställas tidigare än i dag är också att den tid en utlänning eventuellt behöver sitta i förvar på verkställighetsstadiet förkortas.

Ökad kontroll och säkerhet i samhället

Vissa av de utlänningar som berörs av förslagen i promemorian har begått sådan brottslighet i Sverige som lett till att de meddelats beslut om utvisning på grund av brott. Andra har uteslutits från att anses som flyktingar eller alternativt skyddsbehövande, eftersom det har bedömts finnas synnerlig anledning att anta att de har gjort sig skyldiga till eller deltagit i till exempel brott mot freden, brott mot mänskligheten eller andra grova brott. Ytterligare andra har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att de kommer att fortsätta verksamheten här. Vidare har vissa av utlänningarna bedömts utgöra ett säkerhetshot eller ett hot mot allmän ordning och säkerhet. De brott utlänningarna begått eller misstänks ha begått eller de verksamheter eller betenden som de ägnat eller ägnar sig åt gör att det finns ett särskilt intresse för samhället att genom olika åtgärder öka kontrollen över dessa individer under den tid som de blir kvar här i landet på grund av att det finns ett tillfälligt verkställighetshinder.

Förslagen om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning bedöms ge en ökad kontroll som gynnar återvändandearbetet. Åtgärderna ökar förutsättningarna för de verkställande myndigheterna att ha kontroll över och kunna kontakta de utlänningar vars avlägsnandebeslut ska verkställas så snart de tillfälliga verkställighetshindren upphört. Åtgärderna begränsar också möjligheterna för berörda utlänningar att hålla sig undan och på det sättet hindra verkställighetsarbetet.

Andra förslag som innebär en ökad kontroll över var berörda utlänningar befinner sig är dels förslaget om att boende som huvudregel ska ske på tilldelad plats i ett boende i Migrationsverkets regi, dels förslaget om att den som inte bor på tilldelad plats ska vara skyldig att hålla Migrationsverket underrättat om sin aktuella bostadsadress. Dessa förslag underlättar för de verkställande myndigheterna att kunna nå berörda utlänningar. Det ökar samtidigt förutsätt-

ningarna för ett effektivt verkställighetsarbete under den tid det finns ett beslut om inhibition av verkställigheten.

Att myndigheterna i större utsträckning än i dag får bättre kontroll över var de utlänningar som ska avlägsnas ur landet befinner sig under tiden det finns ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder förväntas också gynna ordningen och säkerheten i samhället. Det hänger samman med att bristande kontroll innebär risker för ökad brottslighet och annan säkerhetshotande verksamhet. Bristande kontroll gör det också lättare för berörda utlänningar att hålla sig undan myndigheterna. Löpande kontroll och kontakter med berörda utlänningar får ses som viktiga verktyg inom ramen för ett effektivt verkställighetsarbete som ska bedrivas även under den tid det beslutats om inhibition av verkställigheten.

Brottsförebyggande arbete

Förslaget om krav på arbetstillstånd för berörda utlänningar kan leda till att vissa kan komma att arbeta utan behövliga tillstånd. Andra kan komma att begå brott i större omfattning än om de hade haft rätt att arbeta i Sverige under tiden som de väntar på att kunna lämna landet. Det förhållandet att dessa utlänningar garanteras ett boende i Migrationsverkets regi och vid behov har rätt till dagersättning och särskilt bidrag innebär dock att boende och uppehälle är ordnat för dem om de inrättar sig efter de krav som gäller för biståndet.

Förslagen om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning bedöms också begränsa risken för brottslighet. Den ökade kontrollen över var de berörda utlänningarna befinner sig ger ökade förutsättningar för de brottsbekämpande myndigheterna att förebygga och beivra brott.

Att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ska få lämna synpunkter till Migrationsverket på tilltänkta boendeplatserns lämplighet innan tilldelning sker är också ett förslag med inriktning mot en ökad säkerhet i samhället. Den konsekvensen har påtalats av bland annat Polismyndigheten som framhållit att det kan förhindra att boendeplatser tilldelas i områden där det finns ökad risk för kriminalitet, radikalisering och rekrytering till kriminella nätverk. Även i den delen kan förslagen få vissa brottsförebyggande effekter.

Samhällsvinster på sikt

Ett beslut om inhibition av verkställigheten i stället för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vid ett tillfälligt verkställighetshinder signalerar på ett tydligt sätt för berörda utlänningar att vistelsen i Sverige endast är tillfällig. Det blir också tydligare att tiden här i landet inte ska leda till etablering i Sverige. Det faktum att olika välfärdsförmåner begränsas till lägre nivåer i dessa fall visar, till skillnad mot vad som kan sägas gälla i dag, att vistelsen inte på något sätt likställs med vad som gäller för en person som anses bosatt här. Samtidigt är förslagen utformade så att de är förenliga med internationell rätt, EU-rätten och regeringsformens krav samt barnkonventionen.

De olika delarna i den föreslagna ordningen för hantering av den situation som uppstår när en beslutad avvisning eller utvisning tillfälligt inte kan verkställas får på olika sätt anses skapa förutsättningar för en effektivare hantering av återvändandet när ett verkställighetshinder upphört. Det föreslagna systemet, inklusive begränsningarna i rätten till välfärdsförmåner, kommer förutom att ge tydliga signaler om att vistelsen i Sverige är tillfällig, ge myndigheterna bättre verktyg att arbeta inriktat på det avlägsnande som ska komma.

Sammantaget bedöms förslagen i promemorian leda till en mer ändamålsenlig ordning vid verkställighetshinder som är tillfälliga. Ett effektivare verkställighetsarbete i dessa verkställighetsärenden bör också kunna bedrivas. Vidare bedöms förslagen, genom ökad ordning och säkerhet, ha en viss brottsförebyggande effekt och bland annat härigenom ge samhällsekonomiska vinster på sikt.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om bistånd för en utlänning som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § första stycket utlänningslagen (2005:716).

En utlänning som avses i första stycket likställs med en utlänning som avses i 1 § första stycket 1 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

De uttryck som används i denna lag har samma betydelse som i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitten 9.5.1, 9.6.1, 9.6.2 och 9.7.1 och 9.7.3

Av *första stycket* framgår att lagen ska tillämpas för en utlänning som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder enligt de nya bestämmelserna i 12 kap. 16 b § första stycket och 17 a § första stycket UtL.

Hänvisningen till bestämmelserna i utlänningslagen innebär en avgränsning till de personkategorier som lagen omfattar när de har ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder. Lagen omfattar inte en utlänning som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vid ett tillfälligt verkställighetshinder.

Beslutet om inhibition av verkställigheten måste vara gällande för att lagen ska vara tillämplig. Ett sådant beslut kan börja gälla vid olika tidpunkter. Om beslutet är fattat samtidigt som ett beslut om avvis-

ning eller utvisning börjar det gälla först när beslutet om avvisning eller utvisning fått laga kraft. Om det är fattat efter ett beslut om avvisning eller utvisning gäller det direkt.

Ett beslut om inhibition av verkställigheten kan upphävas eller i övrigt upphöra att gälla av olika anledningar, se avsnitten 5.7 och 5.16. Ett sådant beslut upphör att gälla bland annat om avlägsnandebeslutet upphävs genom ett beslut som fått laga kraft eller om beslutet om avvisning eller utvisning preskriberats. Ett beslut om inhibition av verkställigheten upphör också att gälla om det inte prövas på nytt inom föreskriven tid enligt 12 kap. 16 e § eller 17 b § UtL. Ett beslut om inhibition av verkställigheten ska upphävas, om det inte längre finns skäl för beslutet. Så kan vara fallet om utlänningen beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd eller om det tillfälliga verkställighetshindret upphört och det därför bedöms möjligt att verkställa avlägsnandebeslutet. Ett beslut att upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten gäller omedelbart.

Med begreppet *bistånd* i lagen menas olika former av stöd och insatser. Det inkluderar stöd för daglig livsföring och stöd i andra former. Även insatser i form av hälso- och sjukvård, inklusive tandvård, och insatser av andra slag enligt andra författningar innefattas, se 12 §.

Av *andra stycket* framgår att en utlänning som avses i första stycket ska likställas med en utlänning som avses i 1 § första stycket 1 LMA. Det innebär att i de fall bestämmelser i lagen om mottagande av asylsökande ska tillämpas är det de bestämmelser som gäller för asylsökande som är relevanta att tillämpa för den som omfattas av denna lag. Förtydligandet görs, eftersom lagen om mottagande av asylsökande m.fl. omfattar ytterligare två personkretsar för vilka det finns särskilda bestämmelser som inte ska tillämpas för den här lagens personkrets.

I *tredje stycket* anges att de uttryck som används i lagen har samma betydelse som i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Lagen har nära anknytning till lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Därför föreskrivs inledningsvis att de begrepp som finns där har samma betydelse i den här lagen.

2 § Vid tillämpningen av denna lag gäller följande bestämmelser i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

1. 2 § första stycket om Migrationsverkets huvudansvar,
2. 2 § andra stycket och 3 § andra och tredje styckena om ensamkommande barn,
3. 4–7 §§ om sysselsättning i tillämpliga delar,
4. 10 § om nedsättning av dagersättning om förhållandena i fjärde stycket är uppfyllda,
5. 12 § om att den som håller sig undan inte har rätt till bistånd,
6. 15 § om betalning av skäligt belopp till Migrationsverket i vissa fall,
7. 17 § om dagersättning om de förutsättningar som anges i 5–7 §§ denna lag är uppfyllda,
8. 18 § om särskilt bidrag om de förutsättningar som anges i 5–7 §§ denna lag är uppfyllda,
9. 20–23 §§ om rätt att föra talan, delgivning, överklagande av beslut och statlig ersättning dock med beaktande av det överklagandeförbud som anges i 4 § tredje stycket denna lag och att beslut om tvångsåtgärder i 9 § denna lag gäller omedelbart, och
10. 24 § om tystnadsplikt.

I paragrafen anges vilka bestämmelser i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som ska tillämpas. Övervägandena finns i avsnitten 9.7 och 9.7.3.

I *första punkten* anges att Migrationsverket har huvudansvaret för mottagandet av utlänningarna och för att driva boenden (förläggningar), vilket också kan uppdras åt andra.

I *andra punkten* har bestämmelserna i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som rör ensamkommande barn samlats. Hänvisningen till 3 § andra stycket LMA innebär att Migrationsverket anvisar en kommun som ska ordna boendet för det ensamkommande barnet. Vissa bestämmelser om byte av placeringskommun gäller också. De framgår av 3 § tredje stycket LMA. Förfarandet är detsamma som för asylsökande ensamkommande barn. Migrationsverket ska alltså inte tilldela ett ensamkommande barn en boendeplats. Ett ensamkommande barn ska dock registreras vid ett av Migrationsverkets boenden av Migrationsverket. För ett ensamkommande barn förordnas en god man som kan hjälpa barnet med administrativa åtgärder. Registreringskravet för alla som omfattas av den nya lagen

finns i 6 §. Boendevillkoret som föreslås i 5 § och kravet på att underätta Migrationsverket om aktuell bostadsadress i 7 § gäller inte för ensamkommande barn. Övriga bestämmelser i lagen gäller för ensamkommande barn om inte något annat anges. Övervägandena om ensamkommande barn finns i avsnitt 9.7.4.

När det gäller *tredje punkten* om sysselsättning är avsikten för den här lagens personkrets att Migrationsverket endast när det är lämpligt ska ge tillfälle till sysselsättning. De berörda utlänningarna skulle till exempel kunna bidra till skötseln av ett boende eller annan verksamhet som kan göra vistelsen meningsfull. Avsikten med en sådan sysselsättning ska inte vara att stärka etableringen i det svenska samhället, vilket som utgångspunkt gör att svenskundervisning inte är prioriterad. Till skillnad från asylsökande kommer en utlänning som omfattas av den här lagen behöva ett arbetstillstånd för att få arbeta. Övervägandena finns i avsnitt 9.14.

I *fjärde punkten* anges att bestämmelserna om nedsättning av dagersättning i 10 § LMA ska tillämpas om förhållandena i fjärde stycket är uppfyllda. Det innebär att nedsättning av dagersättning får ske för en utlänning som har fyllt 18 år om han eller hon utan giltigt skäl vägrar medverka till åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas. De förfarandebestämmelser som anges i 10 § andra och tredje styckena LMA ska då tillämpas.

En utlänning som omfattas av regleringen om nedsättning av dagersättning kan samtidigt omfattas av en anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning. Övervägandena finns i avsnitt 9.14.

Av *femte punkten* framgår att 12 § LMA ska tillämpas enligt sin lydelse. Den som håller sig undan så att ett avlägsnandebeslut inte kan verkställas har alltså inte rätt till bistånd.

Av *sjätte punkten* följer att 15 § LMA ska tillämpas. När det gäller tillämpningen kommer någon inkomst av förvärvsarbete som huvudregel inte att vara aktuell för lagens personkrets genom det krav på arbetstillstånd som ställs upp. Egna tillgångar kan dock förekomma och ska beaktas när ett skäligt belopp för kost och logi ska betalas till Migrationsverket.

Av *sjunde punkten* framgår att bestämmelserna om dagersättning i 17 § LMA kompletteras av 5–7 §§ i lagen. Det innebär att utlänningen, utöver kravet i 17 § LMA, ska bo på tilldelad plats, vara regi-

strerad där och, om särskilda skäl finns för eget boende, ha anmält sin bostadsadress till Migrationsverket.

Av *åttonde punkten* framgår att 18 § LMA om särskilt bidrag ska tillämpas och att den paragrafen kompletteras av 5–7 §§ i lagen. Utöver vad som anges i 18 § LMA ska utlänningen bo på tilldelad plats, vara registrerad där och, om särskilda skäl finns för eget boende, ha anmält sin bostadsadress till Migrationsverket. Övervägandena finns i avsnitten 9.9.1, 9.9.7, 9.10.1 och 9.11.2.

I *nionde punkten* anges att de processuella bestämmelserna i uppräknade paragrafer ska tillämpas med undantag av vad som anges i 4 § tredje stycket och 9 §. Vidare ska 23 § LMA om statlig ersättning tillämpas. Övervägandena finns i avsnitt 9.14.1.

I *tionde punkten* hänvisas till bestämmelserna om tystnadsplikt i 24 § LMA.

Bistånd

3 § Migrationsverket ansvarar för att bistånd lämnas enligt denna lag i form av logi, dagersättning och särskilt bidrag.

För rätt till dagersättning och särskilt bidrag ska de villkor som anges i 5–7 §§ vara uppfyllda. För ett ensamkommande barn gäller endast villkoret i 6 §.

Den som omfattas av denna lag har inte rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

I paragrafen anges vilka former av bistånd som lagens personkrets har rätt till och att det är Migrationsverket som ansvarar för biståndet. Övervägandena finns i avsnitten 9.8 och 9.9.

Av *första stycket* framgår att bistånd kan lämnas i form av logi, dagersättning och särskilt bidrag. Det innebär att bistånd i form av bostadsersättning, som kan ges enligt 16 § LMA, inte kan beviljas den nya lagens personkrets. Ekonomiskt bistånd för egna boendekostnader kan därmed inte ges i något fall till en utlänning som omfattas av den nya lagen. Alla som omfattas av den nya lagen har i stället rätt till bistånd i form av logi via Migrationsverket på tilldelad plats.

Av *andra stycket* framgår att för att kunna beviljas bistånd i form av dagersättning och särskilt bidrag måste förutsättningarna i 5–7 §§ vara uppfyllda. Kraven är att bo på tilldelad plats om inte särskilda

skäl finns, att vara registrerad vid ett av Migrationsverkets boenden och att underrätta Migrationsverket om aktuell bostadsadress vid annat boende än på tilldelad plats. För ett ensamkommande barn är det Migrationsverket som ansvarar för biståndet utom när det gäller att anordna boende.

Det framgår också att det enda tilläggskravet för rätt till bistånd för ett ensamkommande barn är registreringskravet. Övervägandena finns i avsnitten 9.9.7 och 9.11.1.

Av *tredje stycket* framgår att den som omfattas av lagen inte har rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Övervägandena finns i avsnitten 9.8.3 och 9.8.5.

Det är endast ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL som inte kan ges till den nya lagens personkrets. Annat bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL som kan beviljas av en kommun, till exempel i form av insatser för stöd, vård och omsorg ska kunna ges. Bestämmelsen har sin bakgrund i 1 § andra stycket LMA.

Av förarbetena till lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (prop. 1993/94:94 s. 36 och s. 94) framgår att kompletterande försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen inte får ges till en asylsökande enligt 4 kap 1 § SoL. Det framgår vidare av nämnda förarbeten, som bör gälla även vid tillämpningen av den nya lagen, att andra former av bistånd enligt socialtjänstlagen än sådana som kan ges enligt 4 kap. 1 § SoL bör kunna ges. Av nämnda förarbeten framgår också att bistånd för insatser för att undvika att barn och ungdomar far illa är insatser som inte motsvaras av bistånd som kan ges enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Sådana insatser ansvarar en vistelsekommun för enligt socialtjänstlagen. Tillämpningen är avsedd att överensstämma med hur bestämmelsen i 1 § andra stycket LMA tillämpas.

4 § En utlänning som avses i 1 § och som inte är ett ensamkommande barn ska av Migrationsverket tilldelas en plats vid ett av Migrationsverkets boenden.

Migrationsverket ska inför tilldelningen ge Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen tillfälle att lämna synpunkter på boendeplatsens lämplighet. Det gäller även vid byte av tilldelad plats.

Migrationsverkets beslut om tilldelning av boendeplats får inte överklagas.

Paragrafen reglerar Migrationsverkets ansvar att tilldela boendeplatser till utlänningar som omfattas av lagen och inte är ensamkommande barn. Övervägandena finns i avsnitt 9.9.

I *första stycket* anges att Migrationsverket ska *tilldela* en boendeplats till en utlänning som ingår i lagens personkrets och inte är ett ensamkommande barn. Enligt nuvarande bestämmelser i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ska Migrationsverket *erbjuda* en plats på ett av Migrationsverkets boenden. Det finns dock en möjlighet att bosätta sig i eget boende med bibehållen rätt till dagersättning. Den valfriheten kommer inte att gälla för den nya lagens personkrets. I stället ska en lämplig boendeplats tilldelas. Det innebär att Migrationsverket utifrån en lämplighetsbedömning ska bestämma en boendeplats någonstans i landet där det bedöms lämpligt att utlänningen bor. Boende på tilldelad plats ska som huvudregel vara ett krav för att få bistånd, vilket framgår av 5 §.

Bestämmelserna om tilldelning av boendeplats gäller inte för ensamkommande barn. För dem görs ingen ändring i nuvarande ordning som innebär att kommunen ordnar deras boende, vilket framgår av hänvisningen till de bestämmelserna i 2 § 2.

I *andra stycket* anges att Migrationsverket ska ge Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen tillfälle att lämna synpunkter på en boendeplats som Migrationsverket föreslår innan tilldelningen sker. Migrationsverket får avgöra om den ena eller båda dessa myndigheter bör kontaktas utifrån vad som är lämpligt i det enskilda fallet. Även vid byte av tilldelad plats ska Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen få tillfälle att lämna synpunkter på samma sätt. Tilldelad plats ska kunna bytas till en annan tilldelad plats av Migrationsverket vid behov. Behov av byte kan uppstå exempelvis av ordnings- eller säkerhetsskäl. Om utlänningen måste flytta och inte gör det ska dagersättningen dras in. Övervägandena finns i avsnitt 9.9.3. I 10 § finns bestämmelser om handräckning när en utlänning inte frivilligt lämnar sin boendeplats vid byte av plats.

I *tredje stycket* anges att Migrationsverkets beslut om tilldelning av plats inte får överklagas. Ett tilldelningsbeslut innebär inte något tvång att bosätta sig på den plats som tilldelats, men biståndsätten är villkorad av bosättning på tilldelad plats om det inte finns särskilda skäl. Den som tillhör lagens personkrets har alltid möjlighet att vända sig till Migrationsverket och få en tilldelad boendeplats. Det gäller

även om han eller hon inledningsvis valt att inte bo på tilldelad plats. Övervägandena finns i avsnitt 9.9.6.

5 § En utlänning som avses i 1 § och som inte är ett ensamkommande barn har rätt till bistånd enligt 17 och 18 §§ lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. om han eller hon bor enbart på tilldelad plats.

Kravet att bo på den tilldelade platsen för rätt till bistånd gäller inte en utlänning som med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att inte bo där.

Paragrafen reglerar boendekravet som gäller för att kunna få bistånd. Övervägandena finns i avsnitt 9.10.

I *första stycket* anges huvudregeln att en utlänning som avses i 1 § och inte är ett ensamkommande barn ska bo enbart på den tilldelade platsen för att ha rätt till bistånd i form av dagersättning och särskilt bidrag. För ett ensamkommande barn ordnas boendet av den kommun som barnet anvisats till. Det ankommer därför inte på Migrationsverket att tilldela någon boendeplats för ett ensamkommande barn. Boendevillkoret gäller därmed inte dessa barn.

Med *enbart* avses att det inte ska vara fråga om dubbel bosättning eller bosättning på flera olika platser utan det enda boendet ska vara på tilldelad plats.

Att bo på den tilldelade platsen innebär att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila där. Utgångspunkten är att utlänningen ska vistas i boendet under en sammanhängande vilotid varje dygn. Undantag bör kunna godtas under kortare perioder vid enstaka tillfällen. Att vara borta under ett eller ett par dygn i sträck ska inte leda till att utlänningen inte anses bo kvar. Om det däremot rör sig om en mer regelbunden vistelse utanför boendet under flera dygn i sträck bör bedömningen bli att personen inte längre bor kvar på boendet. Övervägandena finns i avsnitten 9.10.1 och 9.10.2.

Situationen kan vara sådan att en utlänning som ingår i lagens personkrets har ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning och har beviljats undantag från anmälningstillfällen eller tillfälliga lättnader i områdesbegränsningen och av den anledningen inte är närvarande på sitt boende. Om annan myndighet än Migrationsverket är verkställande myndighet bör Migrationsver-

ket, inom ramen för en utredning av boendefrågan, kontakta den myndigheten för att ta reda på om det är en sådan situation.

En utredning av boendefrågan ska göras när omständigheterna i det enskilda fallet talar för att boendesituationen är oklar. Omständigheter som talar för att boendefrågan behöver utredas är till exempel uppgifter som utlänningen själv har lämnat eller någon annan har lämnat om att utlänningen har flyttat. Även faktiska omständigheter kan tala för att frågan behöver utredas, till exempel att utlänningen inte har kommit till möten med boendepersonal eller likande.

I *andra stycket* finns en undantagsregel. Övervägandena finns i avsnitt 9.10.3. Kravet att bo på den tilldelade platsen för att ha rätt till bistånd gäller inte en utlänning som med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att inte bo där. Vad som kan utgöra särskilda skäl får bedömas individuellt. Inriktningen är att boende på tilldelad plats ska vara huvudregeln.

Undantagen kan delas upp i familjeskäl och andra särskilda skäl. Med familj avses begreppet medlem av den närmaste familjen, vilket inkluderar make, maka, sambo, underårigt barn eller, om utlänningen själv är ett underårigt barn, utlänningens förälder. Bedömningen av särskilda skäl inbegriper en avvägning mellan garantin att så långt möjligt hålla ihop familjemedlemmar som befinner sig på territoriet enligt artikel 14.1 a) i återvändandedirektivet och EU-rättspraxis och barnkonventionens krav på att tillgodose ett barns bästa i situationer där barn berörs.

Andra särskilda skäl kan vara behov av ett särskilt boende som inte Migrationsverket kan tilldela. Behovet kan till exempel bero på sjukdom, tvångsvård eller behov av skydd i ett skyddat boende. Det bör endast i undantagsfall bli aktuellt att den enskilde själv ordnar ett sådant eget boende, eftersom Migrationsverket har möjligheter att tilldela lämpliga boendeplatser utifrån olika behov. Det är rätten till bistånd vid boende på annan plats än tilldelad plats som är villkorad av särskilda skäl. Om inte särskilda skäl finns att bo på annan än tilldelad plats saknas rätt till bistånd i form av dagersättning och särskilt bidrag. Trots det kan utlänningen välja att inte utnyttja tilldelad plats, men då utan rätt till bistånd.

För den som bedöms omfattas av undantaget i *andra stycket* gäller ytterligare ett krav för att kunna få bistånd, vilket framgår av 7 §. Kravet är att han eller hon också måste hålla Migrationsverket underrättat om sin bostadsadress. Se kommentaren till 7 och 8 §§.

Registrering vid Migrationsverkets boende

6 § En utlänning som avses i 1 § ska vara registrerad vid ett av Migrationsverkets boenden.

Paragrafen anger ett registreringskrav vid ett av Migrationsverkets boenden för den som omfattas av lagen. Övervägandena finns i avsnitt 9.9.7. Kravet gäller alla som omfattas av lagen, även ensamkommande barn.

Underrättelse om bostadsadress och indragning av bistånd

7 § En utlänning som avses i 1 § och som inte bor vid ett av Migrationsverkets boenden ska hålla Migrationsverket underrättat om sin bostadsadress.

I paragrafen anges att den som inte bor på ett av Migrationsverkets boenden ska hålla Migrationsverket underrättat om sin bostadsadress. Övervägandena finns i avsnitt 9.11.

Bestämmelsen gäller alla som inte bor på av Migrationsverket tilldelad plats. Kravet innebär att Migrationsverket löpande ska hållas underrättat om aktuell bostadsadress.

För den som har särskilda skäl att bo på annan än tilldelad plats, och därmed har rätt till bistånd, finns i 8 § andra stycket en konsekvens knuten till underlåten underrättelse som innebär att dagersättningen dras in och rätt till särskilt bidrag inte finns. Övervägandena finns i avsnitten 9.11.1 och 9.11.2.

8 § Den som på grund av särskilda skäl inte bor på tilldelad plats och inte anmält bostadsadress enligt 7 § saknar rätt till dagersättning och särskilt bidrag. Detsamma gäller den som inte senast inom en vecka från byte av bostad anmäler ny bostadsadress till Migrationsverket.

Om utlänningen kan visa att underlåtenheten att anmäla bostadsadress varit ursäktlig kvarstår rätten till dagersättning och särskilt bidrag.

Paragrafen reglerar situationen när en utlänning omfattas av undantaget i 5 § andra stycket och därmed har särskilda skäl att bo på annan än tilldelad plats med bibehållen rätt till bistånd, men inte bor på anmäld adress. Övervägandena finns i avsnitt 9.11.

I *första stycket* anges att den som på grund av särskilda skäl inte bor på tilldelad plats och inte har anmält bostadsadressen till Migrationsverket inte har rätt till dagersättning och särskilt bidrag. Den bostadsadress som ska anmälas är den adress där personen faktiskt bor. Det räcker inte att uppge till exempel en Poste Restante adress, en postbox eller en adress till en förening eller en lokal.

Den som flyttar till ett nytt boende ska senast inom en vecka anmäla sin nya bostadsadress till Migrationsverket. Migrationsverket ska utreda boendeförhållandena när det finns anledning till det. Det kan till exempel handla om att post kommer i retur på grund av att utlänningen är avflyttad. Om det inte går att få kontakt med utlänningen ska dagersättningen dras in. Någon rätt till särskilt bidrag finns då inte heller. Biståndet ska vara helt indraget så länge utlänningen inte hör av sig och anmäler sin aktuella bostadsadress. Om han eller hon hörs av och anmäler ny adress ska rätten till bistånd återigen aktualiseras. Förfarandet kan liknas vid det som gäller när 12 § LMA tillämpas, det vill säga när en utlänning håller sig undan så att beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas och därför inte har rätt till bistånd. Övervägandena finns i avsnitten 9.11.2 och 9.11.3.

I *andra stycket* anges att om utlänningen kan visa att underlåtenheten att anmäla bostadsadress varit ursäktlig kvarstår rätten till dagersättning och särskilt bidrag. Det innebär att ersättningarna inte ska dras in om underlåtenheten att anmäla ny adress varit ursäktlig. Som exempel kan nämnas sjukdom, förseningar i postgången eller något administrativt fel som utlänningen inte kunnat råda över och sådana fall då utlänningen anmält ny adress något för sent. Beslutet att dra in dagersättningen gäller omedelbart. Övervägandena finns i avsnitt 9.11.4.

Tvångsåtgärder

9 § Migrationsverket får undersöka det boendetrymme och de slutna förvaringsställen som en utlänning disponerar i Migrations-

verkets boende, om det behövs för att kunna bedöma om utlänningen bor enbart vid det boendet.

Undersökningen ska genomföras i närvaro av ett vittne. All den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas.

Ett beslut om att genomföra en undersökning gäller omedelbart.

I paragrafen finns en möjlighet för Migrationsverket att för en utlänning som ska bo på tilldelad plats i Migrationsverkets regi kontrollera boendetrymmet och de slutna förvaringsställen som han eller hon disponerar. Syftet är att kunna bedöma om boendevillkoret uppfylls och därmed om rätten till dagersättning och särskilt bidrag finns. Övervägandena finns i avsnitt 9.12.

Bestämmelserna i *första stycket* ger Migrationsverket en kontrollmöjlighet i syfte att undersöka om en utlänning som söker bistånd eller har bistånd bor på den tilldelade platsen eller inte. Exempel på omständigheter som ger anledning att misstänka att personen inte bor på tilldelad plats är att post inte är hämtad, att möten har missats eller att personen inte har syns till under någon tid. Omständigheterna kan ha kommit fram från andra personer på boendet eller på annat sätt. Övervägandena finns i avsnitten 9.12.1, 9.12.2 och 9.12.3.

Bestämmelserna ska bara gälla situationer när en undersökning behövs för att bedöma om boendevillkoret är uppfyllt. Om information kan fås fram på något annat mindre ingripande sätt, ska det sättet användas i första hand. Självfallet ska inte någon kontroll genomföras om personen i fråga själv uppger att hon eller han inte längre bor kvar.

Undersökningen ska genomföras med respekt för den boende och med hänsyn till dennes integritet. Om åtgärden berör barn ska också en barnkonsekvensanalys göras och barnets bästa beaktas. Undersökningen får inte ha andra syften än att ge underlag för bedömningen av om boendevillkoret är uppfyllt. Bestämmelserna ger inte befogenhet för den som genomför kontrollen att öppna brev eller undersöka innehållet i teknisk utrustning som till exempel en mobiltelefon. Inte heller ger bestämmelserna befogenhet för Migrationsverket att beslagta olagliga föremål eller att omhänderta ett pass eller andra identitetshandlingar som kan påträffas vid kontrollen. Om Migrationsverket vill omhänderta ett pass som påträffas behöver det först fattas ett beslut enligt 9 kap. 4 eller 5 § UtL att om-

händertat passet och därefter ett beslut om handräckning enligt 9 kap. 10 § UtlL.

Med *boendetrymme* avses det boendetrymme som utlänningen tilldelats av Migrationsverket. Det kan vara en plats i ett kollektivt boende, en lägenhet eller en annan typ av boende i Migrationsverkets regi. Det utrymme som får undersökas med stöd av bestämmelserna är det som utlänningen själv disponerar över. Om personen delar sovrum med andra rör det sig typiskt sett om hans eller hennes sängplats och eventuella ytterligare utrymmen som den enskilde disponerar över själv. Eventuella gemensamma utrymmen som kök, badrum och vardagsrum som används av flera utgör normalt sett inte ett boendetrymme i detta avseende.

Med *slutet förvaringsställe* avses detsamma som i rättegångsbalken, det vill säga i princip allt som kan stängas och som föremål kan förvaras i, till exempel skåp, lådor, garderober och resväskor. I kollektiva boenden disponerar den boende normalt ett skåp för privata tillhörigheter. I mer enskilda boenden får en bedömning göras av vilka slutna förvaringsställen som utlänningen i fråga kan anses disponera utifrån omständigheterna kring boendet.

Av *andra stycket* framgår att undersökningen ska genomföras i närvaro av ett vittne. Det innebär till exempel att en annan tjänsteman vid Migrationsverket än den som genomför undersökningen deltar som vittne. Jämförelser kan göras med kontroller av bostadsrum i andra verksamheter, till exempel vid rumsvisitation på särskilda ungdomshem (17 § LVU). Övervägandena finns i avsnitt 9.12.3.

I *tredje stycket* anges att beslutet ska gälla omedelbart, för att syftet med kontrollen ska kunna uppnås. Beslutet är överklagbart och kan inhiberas av domstol. Den enskilde får anses ha ett berättigat intresse av att beslutet kan prövas rättsligt även om undersökningen redan har genomförts.

10 § Om Migrationsverket begär det ska Polismyndigheten lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett beslut som innebär att en utlänning ska lämna sin plats vid ett av Migrationsverkets boenden.

Hjälp får begäras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polisens särskilda befogenheter enligt 10 eller 10 a § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller
2. det annars finns synnerliga skäl.

I *första stycket* regleras när Migrationsverket får begära handräckning av Polismyndigheten när en utlänning ska lämna en tilldelad boendeplats men inte gör det på frivillig väg. Övervägandena finns i avsnitt 9.13. För lagens personkrets kan regleringen bli aktuell att tillämpa när en ny boendeplats har tilldelats av Migrationsverket men personen i fråga inte frivilligt lämnar sin tidigare tilldelade plats.

Regleringen motsvarar delvis 12 a § LMA men är bredare utformad för att täcka byte av boendeplats vid fortsatt rätt till bistånd. De särskilda kriterierna i *andra stycket* 1 och 2 är utformade på samma sätt som i 12 a § LMA. Ett exempel på synnerliga skäl kan vara att medverkan av polis kan ha en lugnande inverkan i den aktuella situationen.

Rätt att meddela föreskrifter

11 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om grunder för beräkning av de belopp som avses i 2 § 6 och 7. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om i vilka fall särskilt bidrag får beviljas.

Paragrafen innehåller bemyndiganden som ger regeringen rätt att meddela föreskrifter om grunder för beräkning av skäligt belopp enligt 15 § LMA och även för dagersättning och särskilt bidrag. Övervägandena finns i avsnitten 9.5.1 och 9.8.2.

Bestämmelser i andra lagar

12 § För en utlänning som avses i 1 § finns särskilda bestämmelser i

1. lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,
2. studiestödslagen (1999:1395),
3. lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.,
4. socialförsäkringsbalken,
5. skollagen (2010:800), och
6. lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Paragrafen är en upplysningsbestämmelse som anger att det finns särskilda bestämmelser som rör lagens personkrets i de uppräknade lagarna. Se kommentarerna till respektive lagförslag.

13 § Regeringen får meddela särskilda föreskrifter som avviker från denna lag, om Sverige är i krig eller krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara.

I paragrafen finns ett bemyndigande för regeringen att meddela särskilda föreskrifter som avviker från lagen i vissa fall.

12.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

7 a §

En utlänning som har ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd enligt 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716) har inte rätt till insatser enligt denna lag.

En utlänning som omfattas av 1 § lagen (20xx:0000) om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utläningar har inte rätt till insatser enligt denna lag.

Andra stycket är nytt. Övervägandena finns i avsnitt 9.18.3. I stycket anges att en utlänning som omfattas av 1 § lagen (20xx:0000) om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utläningar inte har rätt till insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. De insatser av motsvarande slag som en sådan utlänning kan ha behov av ska ges av Migrationsverket i första hand och av en kommun i andra hand.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för beslut om en insats som fattats före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i avsnitt 10.2.4.

Andra punkten innebär att för den som har fått ett beslut om en insats som fattats före ikraftträdandet ska inte det nya stycket i 7 a § tillämpas. Också i en överklagandeprocess ska äldre föreskrifter tillämpas.

12.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

1 §

I denna lag ges bestämmelser om sysselsättning för och bistånd till utlänningar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser (asylsökande),

2. har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet, eller

3. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.

Den som omfattas av denna lag har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för förmåner av motsvarande karaktär. Rätt till bistånd föreligger inte heller för bostadskostnader.

För en utlänning som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § första stycket utlänningslagen (2005:716) gäller lagen (20xx:0000) om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar.

Paragrafen reglerar bland annat vilka som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 9.7.

Tredje stycket är nytt. Det innehåller en upplysning om att en utlänning som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § första stycket UtlL

omfattas av den nya lagen och därmed inte av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Däremot ska vissa bestämmelser i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. tillämpas för en utlänning som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten. De bestämmelser som ska tillämpas anges i 2 § i den nya lagen.

12.4 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

8 kap.

12 §

Bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. och enligt lagen (20xx:0000) om *bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar* är skattefria.

Ett tillägg görs i paragrafen. Övervägandena finns i avsnitt 9.16. Bistånd enligt den nya lagen ska vara skattefritt på samma sätt som bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

12.5 Förslaget till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

2 kap.

4 §

Studiehjälp får lämnas till studerande som är svenska medborgare.

Studiehjälp får också lämnas till studerande som inte är svenska medborgare, om de studerande

1. är bosatta i Sverige och har permanent uppehållstillstånd här, och

2. har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning här.

Kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 gäller inte för personer som har fått en varaktig anknytning till Sverige och som är

1. utländska medborgare med uppehållsrätt enligt 3 a kap. 3 eller 4 § utlänningslagen (2005:716),
2. schweiziska medborgare med uppehållstillstånd, eller
3. familjemedlemmar till schweiziska medborgare som avses i 2 och själva har uppehållstillstånd.

Studiehjälp får lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 inte är uppfyllt, om den studerande har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1, 3, 3 a eller 6 § eller 12 kap. 18 § första stycket 1 utlänningslagen eller med stöd av lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå eller om det finns särskilda skäl.

Studiehjälp lämnas inte till en studerande som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § första stycket utlänningslagen (2005:716).

I 1 kap. 4–7 §§ finns bestämmelser om att vissa utländska medborgare ska jämföras med svenska medborgare.

Paragrafen reglerar vilka som har rätt till studiehjälp. Övervägandena finns i avsnitt 9.21.4. Som huvudregel krävs svenskt medborgarskap men även utländska medborgare har under vissa förutsättningar rätt till studiehjälp. En utlänning som omfattas av den nya lagen ska inte ha rätt till studiehjälp.

I ett nytt *femte stycke* införs en reglering om att studiehjälp inte lämnas till en studerande som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § första stycket UtlL, det vill säga en utlänning som omfattas av den nya lagen. Det gäller oavsett vad som i övrigt anges i studiestödslagen.

Bestämmelserna i 1 kap. 4–7 §§ studiestödslagen innebär att utländska medborgare ska jämföras med svenska medborgare i vissa fall när de kan härleda rättigheter från bland annat EU-rätten. Dessa bestämmelser innebär inte något hinder mot den nya regleringen.

3 kap.

4 §

Studiemedel får lämnas till studerande som är svenska medborgare.

Studiemedel får också lämnas till studerande som inte är svenska medborgare, om de studerande

1. är bosatta i Sverige och har permanent uppehållstillstånd här, och

2. har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning här.

Kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 gäller inte för personer som har en varaktig anknytning till Sverige och som är

1. utländska medborgare med uppehållsrätt enligt 3 a kap. 3 eller 4 § utlänningslagen (2005:716),

2. schweiziska medborgare med uppehållstillstånd, eller

3. familjemedlemmar till schweiziska medborgare som avses i 2 och själva har uppehållstillstånd.

Studiemedel får lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 inte är uppfyllt, om den studerande har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1, 3, 3 a eller 6 § eller 12 kap. 18 § första stycket 1 utlänningslagen eller med stöd av lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå eller om det finns särskilda skäl.

Studiemedel lämnas inte till en studerande som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § första stycket utlänningslagen (2005:716).

I 1 kap. 4–6 §§ finns bestämmelser om att vissa utländska medborgare ska jämföras med svenska medborgare.

I paragrafen införs ett nytt *femte stycke* som innebär att studiemedel inte lämnas till en studerande som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § första stycket UtL. Det gäller oavsett vad som i övrigt anges i studiestödslagen. Övervägandena finns i avsnitt 9.21.4.

Bestämmelserna i 1 kap. 4–6 §§ studiestödslagen innebär att utländska medborgare ska jämföras med svenska medborgare i vissa

fall när de kan härleda rättigheter från bland annat EU-rätten. Dessa bestämmelser innebär inte något hinder mot den nya regleringen.

12.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

2 kap.

8 b §

Migrationsverket får ha direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen, om uppgifterna behövs i ett ärende om dagersättning åt asylsökande enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. *eller i ett ärende om dagersättning enligt lagen (20xx:0000) om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utläningar.*

Direktåtkomsten får endast omfatta

1. uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244),
2. identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren, och
3. uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser.

Paragrafen rör Migrationsverkets direktåtkomst till Skatteverkets beskattningsdatabas. Övervägandena finns i avsnitt 9.16. I paragrafen görs ett tillägg med innebörden att Migrationsverket ska få samma tillgång till beskattningsdatabasen vid handläggning av ärenden om dagersättning enligt den nya lagen som vid handläggning av sådana ärenden enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Tillgången till beskattningsdatabasen behövs vid prövningen av om dagersättning ska beviljas.

12.7 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

2 kap.

1 §

Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.

Bestämmelser om ansvarsfördelningen mellan kommuner i fråga om stöd och hjälp enligt denna lag finns i 2 a kap.

I fråga om den som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. finns det särskilda bestämmelser om bistånd och placering av barn i den lagen.

I lagen (20xx:0000) om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar finns bestämmelser om bistånd för den som omfattas av den lagen.

I paragrafen beskrivs bland annat kommunens yttersta ansvar.

I ett nytt *fjärde stycke* införs en upplysningsbestämmelse om att det finns bestämmelser om bistånd i den nya lagen för den som omfattas av den lagen. Övervägandena finns i avsnitt 9.8.6.

12.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

5 §

Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs inom

1. Försäkringskassans, Centrala studiestödsnämndens eller arbetslöshetskassornas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd,

2. Skatteverkets verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av skatt,

3. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens verksamhet som avser tillsyn och uppföljning samt utfärdande av intyg enligt 48 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring,

4. Kronofogdemyndighetens verksamhet som underlag för bedömning enligt 4 kap. utskönningsbalken av i vilken utsträckning en gäldenär har utmätningsbar egendom,

5. socialnämndernas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453),

6. Migrationsverkets verksamhet som underlag för beslut om bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. och enligt lagen (20xx:0000) om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar,

7. leverantörers verksamhet att utföra arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen, och

8. Utbetalningsmyndighetens verksamhet.

Arbetsförmedlingen får även behandla personuppgifter för att tillhandahålla information till riksdagen eller regeringen eller till någon annan för att fullgöra uppgiftslämnande i enlighet med lag eller förordning.

Paragrafen rör Arbetsförmedlingens behandling av personuppgifter. Den nya lagen läggs till i *sätte punkten i första stycket*. Övervägandena finns i avsnitt 9.16.

12.9 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

1 kap.

7 §

Säkerhetsärenden enligt denna lag är ärenden där Säkerhetspolisen av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet förordar

- att en utlänning ska avvisas eller utvisas,

– att en utlännings ansökan om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska avslås eller att en utlännings uppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska återkallas,

– att en utlänning inte ska beviljas statusförklaring eller att en utlännings statusförklaring ska återkallas,

– att en utlänning inte ska beviljas resedokument,

– att en utlänning inte ska beviljas främlingspass eller att en utlännings främlingspass ska återkallas,

– att en utlännings ansökan om ställning som varaktigt bosatt ska avslås eller att en utlännings ställning som varaktigt bosatt ska återkallas, *eller*

– att en utlänning som av allmän domstol utvisats på grund av brott inte ska meddelas ett beslut om inhibition av verkställigheten eller beviljas ett uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller att ett beslut om inhibition av verkställigheten ska upphävas enligt 12 kap. 16 f §.

Ett ärende hos Migrationsverket om huruvida ny prövning ska beviljas enligt 12 kap. 19 eller 19 b § är ett säkerhetsärende om beslutet om avvisning eller utvisning har fattats i ett säkerhetsärende. *Detsamma gäller ett ärende hos Migrationsverket om prövning enligt 12 kap. 17 a–17 c eller 17 e §, om beslutet om avvisning eller utvisning har fattats i ett säkerhetsärende.*

I paragrafen anges vilka ärenden som utgör säkerhetsärenden enligt utlänningslagen. Övervägandena finns i avsnitten 5.10 och 5.19.

Ändringen i *första stycket* innebär att ett ärende i fråga om inhibition av verkställigheten, enligt den nya ordningen för brottsutvisade vid tillfälliga verkställighetshinder, ska vara ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen under vissa förutsättningar. Så ska vara fallet om Säkerhetspolisen – av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet – i ett sådant ärende förordar att utlänningen inte ska meddelas ett beslut om inhibition av verkställigheten eller inte ska beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b § första stycket UtL. Detsamma gäller om myndigheten av dessa skäl förordar att ett beslut om inhibition av verkställigheten ska upphävas med stöd av 12 kap. 16 f § UtL.

Ändringen i *andra stycket* innebär att ett ärende om prövning enligt de nya bestämmelserna i 12 kap. 17 a–17 c eller 17 e § UtL blir ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen hos Migrationsverket, om

avlägsnandebeslutet har fattats i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen.

Ändringarna är föranledda av att Säkerhetspolisen ska kunna överklaga dessa beslut och vara part i domstolsprocesserna.

5 kap.

11 §

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas om det finns ett hinder, som inte är bestående, mot att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut verkställs.

I 12 kap. 17 a–17 e §§ finns bestämmelser om inhibition av verkställigheten och tidsbegränsat uppehållstillstånd för vissa utlänningar, om det finns ett hinder som inte är bestående mot att beslutet om avvisning eller utvisning verkställs.

Paragrafen reglerar möjligheter för en utlänning, förutom en utlänning som är brottsutvisad, att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd när det finns ett hinder som inte är bestående mot att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut verkställs, det vill säga ett tillfälligt verkställighetshinder. Övervägandena finns i avsnitt 5.13.1.

I *andra stycket*, som är nytt, finns en upplysning om att det i 12 kap. 17 a–17 e §§ UtlL finns bestämmelser om inhibition av verkställigheten och tidsbegränsat uppehållstillstånd för vissa utlänningar, om det finns ett hinder som inte är bestående mot att beslutet om avvisning eller utvisning verkställs. De utlänningar som här avses är utlänningar som omfattas av 12 kap. 17 a § första stycket 1–4 UtlL, det vill säga utlänningar i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen, uteslutandeärenden, vägransärenden och ordnings- och säkerhetsstörningsärenden. För dessa utlänningar ska 5 kap. 11 § första stycket UtlL alltså inte längre tillämpas vid tillfälliga verkställighetshinder. Vid tillfälliga verkställighetshinder ska i stället vad som anges i 12 kap. 17 a–17 e §§ UtlL gälla för dem. Det gäller oavsett om det tillfälliga verkställighetshindret finns redan i samband med att beslutet om avvisning eller utvisning fattas eller om detta hinder uppkommer efter att avlägsnandebeslutet fått laga kraft.

18 §

En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan.

Första stycket gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller alternativt skyddsbehövande enligt 1 § eller kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 21 kap. 2, 3 eller 4 §,

2. utlänningen med stöd av 6 § bör beviljas uppehållstillstånd här,

3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats en utlänning med stöd av 3 eller 3 a §,

4. utlänningen kan beviljas eller har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd här med stöd av 15 §,

5. utlänningen enligt 3 § första stycket 1–4, 3 a § första stycket 1–4 eller andra stycket har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och det inte skäligen kan krävas att utlänningen reser till ett annat land för att ge in ansökan där,

6. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd med stöd av 3 § första stycket 5,

7. utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd enligt 15 a eller 15 d §,

8. följande villkor är uppfyllda:

a) utlänningen ansöker om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, för arbete som har beviljats enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller enligt 15 a §, eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a §,

b) utlänningen har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete som har beviljats enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket och ansöker om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a § eller tvärtom inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet och förutsättningarna för det tillståndet varit uppfyllda, eller

c) en ansökan avser ett uppehållstillstånd som familjemedlem till en utlänning som avses i a eller b, om ansökan ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet som familjemedlem och utlänningen beviljas uppehållstillstånd enligt de bestämmelser som anges där,

9. utlänningen har ett uppehållstillstånd enligt 10 § eller 5 b kap. 3 § och antingen slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning eller har ett uppehållstillstånd enligt 5 b kap. 1, 2, 4, 7 eller 8 §,

10. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd enligt 2 a eller 2 d §, eller

11. det annars finns synnerliga skäl.

Första stycket gäller inte heller om utlänningen har beviljats en visering för att besöka en arbetsgivare i Sverige eller är undantagen från kravet på visering om han eller hon ansöker om ett uppehållstillstånd för arbete inom ett slag av arbete där det råder stor efterfrågan på arbetskraft. En ytterligare förutsättning är att arbetsgivaren skulle förorsakas olägenheter om utlänningen måste resa till ett annat land för att ge in ansökan där eller att det annars finns särskilda skäl.

Första stycket gäller inte heller en utlänning som har beviljats ett uppehållstillstånd enligt 9 §, om ansökan avser ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a § och ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet.

Vid skälighetsbedömningen enligt andra stycket 5 ska konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder särskilt beaktas, om det står klart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige.

I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har fått laga kraft gäller föreskrifterna i 15 a och 20 §§ samt 12 kap. 16 b, 16 c, 16 e, 16 b, 17 a, 17 b, 17 e och 18–20 §§.

I 7 § lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå föreskrivs ytterligare undantag från första stycket under perioden 20 juli 2021–19 januari 2025.

Paragrafen innehåller huvudregeln att en utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet och att en ansökan om uppehållstillstånd inte får bifallas efter inresan. Paragrafen reglerar också undantag från denna huvudregel. Övervägandena finns i avsnitt 5.13.2.

I *sjätte stycket* har ändringar gjorts så att det av stycket framgår att i fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller

utvisas enligt ett beslut som har fått laga kraft gäller, förutom föreskrifterna i bland annat 12 kap. 16 b och c §§ UtL, även föreskrifterna i 12 kap. 16 e, 16 h, 17 a, 17 b och 17 e §§ UtL.

Det förhållandet att hänvisningen till 12 kap. 16 b § UtL behålls oförändrad innebär att också uppehållstillstånd som kan beviljas utlänningar som är brottsutvisade, med stöd av det nya första stycket i den paragrafen, om det finns särskilda skäl, omfattas.

De nya paragrafer till vilka det hänvisas i detta sjätte stycke är de paragrafer som reglerar när ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan beviljas utlänningar som är brottsutvisade eller omfattas av 12 kap. 17 a § första stycket 1–4 UtL vid ett tillfälligt verkställighetshinder, om det finns särskilda skäl.

9 kap.

5 §

När ett beslut om avvisning eller utvisning *ska* verkställas, får den verkställande myndigheten ta hand om utlänningens pass eller andra identitetshandlingar till dess beslutet kan verkställas.

Det gäller även under tid som det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § första stycket.

Paragrafen reglerar omhändertagande av pass och andra identitetshandlingar för utlänningar när ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas. Övervägandena finns i avsnitt 8.6.

Ändringen i *första stycket* är endast redaktionell.

Andra stycket är nytt. I stycket tydliggörs att den verkställande myndigheten får omhänderta en utlännings pass eller andra identitetshandlingar även under tid som det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § första stycket UtL. Det innebär att utlänningar som är brottsutvisade och utlänningar i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen, uteslutandeärenden, vägransärenden och ordnings- och säkerhetsstörningsärenden kan få sina pass eller andra identitetshandlingar omhändertagna även under tid när de har gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av tillfälliga verkställighetshinder.

Om ett beslut om inhibition av verkställigheten har fattats med stöd av 12 kap. 17 a § första stycket UtlL i samband med att också ett beslut om avvisning eller utvisning har fattats, börjar beslutet att gälla när avlägsnandebeslutet får verkställas. Det innebär att beslutet i regel börjar gälla när avlägsnandebeslutet fått laga kraft. Om ett beslut om inhibition av verkställigheten fattas efter att avlägsnandebeslutet fått laga kraft börjar beslutet att gälla omedelbart.

Ett beslut om inhibition av verkställigheten upphör att gälla bland annat om avlägsnandebeslutet upphävs genom ett beslut som fått laga kraft. Detsamma gäller om avlägsnandebeslutet preskriberas. Ett beslut om inhibition av verkställigheten upphör också att gälla om det inte prövas på nytt inom föreskriven tid enligt 12 kap. 16 e § eller 17 b § UtlL. Ett sådant beslut ska upphävas, om det inte längre finns skäl för beslutet. Så kan vara fallet om utlänningsbeviljandet tidsbegränsat uppehållstillstånd. Så kan också vara fallet om det tillfälliga verkställighetshindret upphört och det därför bedöms möjligt att genomföra en verkställighet av avlägsnandebeslutet. Ett beslut att upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten gäller omedelbart.

9 a kap.

Anmälningsskyldighet och områdesbegränsning för vissa utlännningar

Anmälningsskyldighet m.m.

1 §

Den verkställande myndigheten får ålägga en utlänningsbeslut som omfattas av ett beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § första stycket anmälningsskyldighet, om det finns en risk att han eller hon

- 1. avviker, eller*
- 2. på annat sätt hindrar verkställigheten.*

Den verkställande myndigheten får under samma förutsättningar även förbjuda utlänningsbeslutet att lämna ett eller flera län (områdesbegränsning).

Anmälningsskyldighet innebär att utlänningen är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten eller hos Migrationsverket.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om att den verkställande myndigheten under vissa förutsättningar får besluta om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning för en utlänning som fått ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder. I paragrafen anges också vad anmälningsskyldighet innebär. Övervägandena finns i avsnitten 6.4–6.9.

Av *första stycket* framgår att den verkställande myndigheten får ålägga en utlänning som omfattas av ett beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § första stycket UtlL anmälningsskyldighet, om det finns risk att utlänningen avviker (*första punkten*) eller på annat sätt hindrar verkställigheten (*andra punkten*).

Med den verkställande myndigheten avses Migrationsverket, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen.⁴²⁴ Som utgångspunkt är Migrationsverket verkställande myndighet för de avlägsnandebeslut som myndigheten fattar i uteslutandeärenden, vägransärenden och ordnings- och säkerhetsstörningsärenden. När det gäller avlägsnandebeslut i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen är det i stället Säkerhetspolisen som i regel är verkställande myndighet. I fråga om de beslut om utvisning på grund av brott som meddelats av allmän domstol ansvarar som utgångspunkt Polismyndigheten för verkställigheterna.

Vilken myndighet som är ansvarig för att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning kan skifta över tid. Migrationsverket får exempelvis lämna över ett verkställighetsärende som myndigheten ansvarar för till Polismyndigheten under vissa förutsättningar. Det gäller om utlänningen håller sig undan och inte kan anträffas utan Polismyndighetens medverkan. Det gäller också om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet. Av 12 kap. 14 a § första stycket UtlL framgår att ett sådant överlämnande får ske även om det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 17 a § första stycket UtlL, om Polismyndigheten samtycker till det. Om den verkställande myndigheten ändras

⁴²⁴ Se 12 kap. 14 och 14 a §§ UtlL.

är det den myndigheten som är ny verkställande myndighet som i stället är behörig att fatta beslut om anmälningsskyldighet.

Med *risk för avvikande* avses det som anges i 1 kap. 15 § UtlL. Omständigheterna som anges i den paragrafen kan ensamma eller i förening läggas till grund för bedömningen av om det finns risk för ett avvikande i det enskilda fallet.

Med *risk för att utlännningen på annat sätt hindrar verkställigheten* avses en situation där en utlänning uttalar sig eller agerar på ett sätt som inte innebär en risk för avvikande enligt 1 kap. 15 § UtlL, men som innebär en risk för att verkställigheten på annat sätt hindras. I begreppet hindrar verkställigheten innefattas också det verkställighetsförberedande arbetet. Bestämmelsen är tillämplig oavsett på vilket sätt utlännningen försöker hindra verkställigheten. Det kan exempelvis handla om att han eller hon uttalar en avsikt att hindra verkställigheten på något sätt. Men han eller hon kan också handla på ett sätt som hindrar myndigheternas arbete med att förbereda en verkställighet. Det kan till exempel ske genom att utlännningen vägrar att medverka till att resehandlingar utfärdas. Utlänningen kan också förstöra eller på annat sätt göra sig av med sådana handlingar eller andra typer av identitetshandlingar som behövs för en verkställighet eller för att sådana handlingar som behövs för en verkställighet ska kunna utfärdas.

Om en utlänning begår brott på verkställighetsstadiet och en brottmålsprocess inleds på grund av det, kan det också hindra en verkställighet av avlägsnandebeslutet. Det kan ske på så sätt att det förberedande verkställighetsarbetet tar längre tid än det annars hade gjort. Det kan också handla om att detta arbete i vissa fall till och med måste avbrytas helt. Även i en situation där utlännningen inte är dömd för brott (jämför 1 kap. 15 § UtlL), men där det finns en konkret misstanke om brott eller en konkret risk för att utlännningen ska bedriva brottslig verksamhet, ska därför denna omständighet vägas in vid bedömningen av risken och kunna utgöra grund för att ålägga utlännningen anmälningsskyldighet.

Av *andra stycket* framgår att den verkställande myndigheten, under samma förutsättningar som gäller för att ålägga en utlänning anmälningsskyldighet, även får förbjuda utlännningen att lämna ett eller flera län (områdesbegränsning). En områdesbegränsning får alltså beslutas endast som ett komplement till en anmälningsskyldighet. Ett sådant beslut förutsätter att anmälningsskyldighet inte är en till-

räcklig åtgärd för att hindra att utlänningen avviker eller på annat sätt hindrar verkställigheten utan att också en områdesbegränsning bedöms krävas för det.

En områdesbegränsning utöver en anmälningsskyldighet måste uppfylla de syften som den är till för utan att åtgärden blir opropor­tionerlig för den enskilde. Ett beslut om anmälningsskyldighet med en områdesbegränsning får inte stå i strid med Europakonventionens bestämmelser om rätten till frihet och säkerhet samt rätten till skydd för privat- och familjeliv (artiklarna 5 och 8).

I ett beslut om anmälningsskyldighet med en områdesbegränsning får det tillåtna vistelseområdet inte bestämmas till ett mindre geografiskt område än ett län. I regel ska vistelseområdet bestämmas till det län där utlänningen bor. Det innebär att vistelseområdet som utgångspunkt ska bestämmas till det län där utlänningen tilldelats en boendeplats av Migrationsverket eller, om utlänningen bor i ett eget ordnat boende, det län inom vilket detta boende ordnats. Om det finns särskilda skäl får vistelseområdet bestämmas till två eller flera län. Särskilda skäl att bestämma vistelseområdet till mer än ett län kan exempelvis finnas om utlänningen har vårdnaden om eller rätt till umgänge med ett barn i Sverige, som han eller hon inte bor tillsammans med, och barnet bor i ett annat län än utlänningen. Ett vistelseområde får inte utformas så att det hindrar eller avsevärt försvårar för en utlänning att träffa sitt barn. Särskilda skäl för att bestämma ett vistelseområde till två eller flera län kan också finnas när utlänningens hälsotillstånd är sådant att han eller hon är i behov av specialistsjukvård och den vården inte finns att tillgå inom det län där utlänningen bor.

En förutsättning för att ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska få fattas för en utlänning är att det finns ett avlägsnandebeslut som fått laga kraft och dessutom ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten som fattats med stöd av 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § första stycket UtlL. En anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning får vidare åläggas en utlänning endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för utlänningen eller något motstående intresse. Det allmännas skäl för att ålägga en utlänning anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning måste uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden i varje enskilt fall innebär för den enskilde eller något motstående intresse.

I vissa fall får det dock anses vara en lämplig och proportionerlig åtgärd att förena en anmälningsskyldighet med en områdesbegränsning för att få till stånd en utökad kontroll över en utlänning i syfte att hindra att han eller hon avviker eller på annat sätt hindrar verkställigheten. Vid bedömningen av om ett barn ska åläggas anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska barnets bästa beaktas och barnets åsikter tillmätas betydelse utifrån ålder och mognad.

I *tredje stycket* finns en upplysning om att anmälningsskyldighet innebär att utlänningen är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten eller hos Migrationsverket.

En utlänning ska i regel anmäla sig hos den myndighet som beslutat om anmälningsskyldighet, det vill säga den verkställande myndigheten. Det innebär att en utlänning i regel ska anmäla sig hos Migrationsverket, om Migrationsverket beslutat om anmälningsskyldighet, och hos Polismyndigheten, om Polismyndigheten beslutat om anmälningsskyldighet. Om Säkerhetspolisen beslutar om anmälningsskyldighet ska utlänningen i regel anmäla sig hos Polismyndigheten. Polismyndigheten och Migrationsverket kan komma överens om att en utlänning inte ska anmäla sig hos den beslutande myndigheten utan i stället hos den andra myndigheten, om det bedöms lämpligt i ett enskilt fall. Säkerhetspolisen och Migrationsverket kan i ett enskilt ärende också komma överens om att en utlänning ska anmäla sig hos Migrationsverket i stället för hos Polismyndigheten, om det bedöms lämpligt.

Om ett beslut om anmälningsskyldighet ska meddelas en utlänning som bor på något av Migrationsverkets boenden och där Migrationsverket också är verkställande myndighet för avlägsnandebeslutet bör i regel beslut fattas om att utlänningen ska anmäla sig på boendet eller i så nära anslutning till detta som möjligt. När Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ska fatta beslut om anmälningsskyldighet bör i regel beslut fattas om att utlänningen ska anmäla sig på en viss polisstation. Vid valet av polisstation bör beaktas var utlänningen bor och utlänningens möjligheter att kunna ta sig till den plats där det beslutats att han eller hon ska anmäla sig. Om utlänningen bor på något av Migrationsverkets boenden bör det också i dessa fall, om det bedöms lämpligt, och efter samråd med Migrationsverket, kunna vara möjligt för Polismyndigheten och Säker-

hetspolisen att besluta att utlänningen i stället ska anmäla sig på boendet.

När det ska bestämmas hur ofta som en utlänning ska anmäla sig, ska bland annat beaktas vilket behov av kontroll som bedöms finnas i förhållande till den enskilde för att han eller hon inte ska avvika eller på annat sätt hindra det verkställighetsförberedande arbetet eller själva verkställigheten. I vissa fall kommer det att räcka med exempelvis ett anmälningstillfälle i månaden. I andra fall kommer det att finnas behov av fler och tätare anmälningstillfällen.

Anmälningstillfällena ska i regel bestämmas till vardagar. I vissa fall kan det emellertid också vara befogat med anmälningstillfällen på lördagar och söndagar.

En anmälningsskyldighet ska utformas så att den uppfyller de syften som den är till för utan att åtgärden blir oproportionerlig för den enskilde. Ett sådant beslut får inte heller stå i strid med artiklarna 5 och 8 i Europakonventionen, det vill säga rätten till frihet och säkerhet samt rätten till skydd för privat- och familjeliv. När det ska bestämmas hur ofta och på vilken plats som en utlänning ska anmäla sig, och beslutet rör ett barn, ska barnets bästa beaktas och barnets åsikter tillmätas betydelse utifrån ålder och mognad.

Innehållet i ett beslut om anmälningsskyldighet m.m.

2 §

I ett beslut om anmälningsskyldighet ska det anges hur ofta och när utlänningen ska anmäla sig hos Polismyndigheten eller hos Migrationsverket samt var skyldigheten ska fullgöras.

Om beslutet innehåller en områdesbegränsning ska det i beslutet anges vilket vistelseområde som utlänningen förbjuds att lämna.

I beslutet ska också anges vad som kan bli följden av att bryta mot anmälningsskyldigheten eller områdesbegränsningen.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om vad ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 6.10.

Av första stycket framgår att i ett beslut om anmälningsskyldighet ska det anges hur ofta och när utlänningen ska anmäla sig hos Polismyndigheten eller hos Migrationsverket och var skyldigheten ska

fullgöras. Det innebär att det i ett sådant beslut ska anges på vilka datum eller veckodagar och tidpunkter eller mellan vilka klockslag utlänningen ska anmäla sig. I beslutet ska också anges hos vilken myndighet utlänningen ska anmäla sig och orten och platsen, det vill säga adressen där han eller hon ska anmäla sig. Det är viktigt att beslutet är tydligt utformat i dessa delar.

Av *andra stycket* framgår att om beslutet om anmälningsskyldighet även innehåller en områdesbegränsning ska det i beslutet anges vilket vistelseområde som utlänningen förbjuds att lämna, det vill säga vilket eller vilka län. I ett sådant beslut ska det tillåtna vistelseområdet tydligt anges. Det är härutöver lämpligt att det som bilaga till beslutet fogas en karta över det tillåtna vistelseområdet.

Av *tredje stycket* framgår att i ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska också anges vad som kan bli följden av att bryta mot anmälningsskyldigheten och, i förekommande fall, områdesbegränsningen. Bestämmelser om straffansvar finns i 20 kap. 1 a § UtL.

Ny prövning av anmälningsskyldighet m.m.

3 §

Den verkställande myndigheten ska pröva ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan en områdesbegränsning på nytt senast inom ett år från beslutet.

Om utlänningen fortfarande ska vara ålagd anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska ny prövning löpande ske senast inom samma tid.

Den verkställande myndigheten får vid den nya prövningen meddela ett nytt beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning enligt 1 §.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om ny prövning av ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan en områdesbegränsning inom viss tid. Övervägandena finns i avsnitten 6.11.1 och 6.11.2.

Av *första stycket* framgår att den verkställande myndigheten ska pröva ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan en områdesbegränsning på nytt senast inom ett år från beslutet. Det beslut

som ska prövas på nytt är det beslut som är så kallat *bärare av tvångsåtgärden*. Beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning som är bärare av tvångsåtgärden är det ursprungliga beslutet och sådana beslut som fattas i samband med en ny prövning av ett sådant beslut och som innebär att tvångsåtgärden ska bestå.

Av *andra stycket* framgår att om utlänningsen fortfarande ska vara ålagd anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska ny prövning löpande ske senast inom samma tid. Det innebär att ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning, som är bärare av tvångsåtgärden, ska prövas på nytt senast inom ett år. Det gäller så länge som det finns ett sådant beslut.

I *tredje stycket* anges att den verkställande myndigheten vid den nya prövningen får meddela ett nytt beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning enligt 1 §. Detta beslut ska enligt *andra stycket* prövas på nytt senast inom ett år från det att beslutet fattades, om tvångsåtgärden består.

Ett nytt beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning, som fattas i samband med en ny prövning, börjar gälla tidigast när beslutet delgivits utlänningsen. Fram till dess gäller fortfarande det tidigare beslutet om tvångsmedel.

4 §

Varje ny prövning av ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning enligt 1 § ska föregås av en muntlig förhandling, om det inte är uppenbart obehövt.

För den muntliga förhandlingen hos den verkställande myndigheten gäller 13 kap. 4–8 §§ i tillämpliga delar.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om muntlig förhandling. Övervägandena finns i avsnitt 6.15.4.

Av *första stycket* framgår att varje ny prövning av ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning enligt 9 a kap. 1 § UtL ska föregås av en muntlig förhandling, om det inte är uppenbart obehövt. Det är den verkställande myndigheten som ansvarar för att en muntlig förhandling hålls, om det inte bedöms uppenbart obehövt. En muntlig förhandling borde exempelvis inte behöva hållas om anmälningsskyldigheten är begränsad till endast ett fåtal anmälningstillfällen per år.

Ett beslut av den verkställande myndigheten om att inte hålla muntlig förhandling i ett ärende om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning får inte överklagas.

Av *andra stycket* framgår att för den muntliga förhandlingen hos den verkställande myndigheten gäller 13 kap. 4–8 §§ UtlL i tillämpliga delar. Enligt 13 kap. 4 § UtlL ska utlänningen höras vid muntlig förhandling. Det får beslutas att också andra personer ska höras vid förhandlingen. I 13 kap. 5–7 §§ UtlL finns bestämmelser om kallelse till muntlig förhandling, hämtning genom Polismyndighetens försorg i vissa fall, rätt till ersättning av allmänna medel i vissa fall vid inställelse till muntlig förhandling och om förskott. I 13 kap. 8 § UtlL regleras en rätt för regeringen att meddela närmare föreskrifter om ersättning och förskott.

Vid handläggningen i migrationsdomstol av ett mål om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning är regleringen om muntlig förhandling i 16 kap. 5 § UtlL tillämplig.

Upphävande och upphörande i övrigt av beslut om anmälningsskyldighet m.m.

5 §

Ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska omedelbart upphävas, om det inte längre finns skäl för beslutet.

Ett beslut som inte prövas på nytt inom den tid som anges i 3 § upphör att gälla.

Ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning upphör också att gälla om beslutet om inhibition av verkställigheten upphör att gälla.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om upphävande och upphörande i övrigt av beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning. Övervägandena finns i avsnitten 6.11.3 och 6.12.

Av *första stycket* framgår att ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska upphävas omedelbart, om det inte längre finns skäl för beslutet. Det är den verkställande myndigheten som ansvarar för att ett sådant beslut upphävs, om det inte

längre finns skäl för beslutet. Ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska upphävas exempelvis om beslutet inte längre bedöms nödvändigt för att förhindra att utlänningen avviker eller på annat sätt hindrar verkställigheten. Ett sådant beslut ska också upphävas till exempel om det inte längre bedöms förenligt med rätten till skydd för privat- och familjeliv i artikel 8 i Europakonventionen eller om beslutet bedöms som oproportionerligt. Vidare ska ett sådant beslut upphävas bland annat om utlänningen i stället tas i förvar, ställs under uppsikt, häktas eller börjar avtjäna ett fängelsestraff. Det gäller oavsett längden på ett sådant frihetsberövande. Om en utlännings häktas eller börjar avtjäna ett fängelsestraff får den verkställande myndigheten, när utlänningen inte längre är frihetsberövad, på nytt ta ställning till om det finns förutsättningar för ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning.

I *andra stycket* anges att ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning, som inte prövas på nytt inom den tid som anges i 9 a kap. 3 § UtIL, upphör att gälla. Det innebär att ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning, som är bärare av tvångsåtgärden, upphör att gälla utan att något beslut om det måste fattas, om den verkställande myndigheten inte prövar beslutet på nytt senast inom ett år från det att beslutet fattades. Det gäller oavsett anledning till att en sådan ny prövning inte sker.

I *tredje stycket* finns en upplysning om att ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning också upphör att gälla om det beslut om inhibition av verkställigheten som meddelats på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder upphör att gälla.

Ett beslut om inhibition av verkställigheten upphör att gälla utan att ett särskilt beslut om det behöver fattas till exempel om avlägsnandebeslutet upphävs genom ett beslut som fått laga kraft eller om avlägsnandebeslutet preskriberas. Ett beslut om inhibition av verkställigheten upphör också att gälla om beslutet inte prövas på nytt inom föreskriven tid enligt 12 kap. 16 e § eller 17 b § UtIL, se avsnitten 5.7.2 och 5.16.2.

Ett beslut om inhibition av verkställigheten kan också upphöra att gälla genom att beslutet upphävs. Ett sådant beslut ska upphävas bland annat om utlännings beviljas ett uppehållstillstånd eller om det tillfälliga verkställighetshindret upphört och det därför bedöms

möjligt att verkställa avlägsnandebeslutet, se avsnitten 5.7.1 och 5.16.1. Ett beslut att upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten gäller omedelbart.

Om ett beslut om inhibition av verkställigheten upphör att gälla, av sig självt eller genom ett beslut om upphävande, upphör också beslutet om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning omedelbart att gälla.

Om ett beslut att upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten fattas, eftersom det tillfälliga verkställighetshindret upphört, kan i en sådan situation ett beslut om förvar eller uppsikt i stället fattas, om det finns förutsättningar för ett sådant beslut.

Ändrade förhållanden

6 §

Den verkställande myndigheten får, om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl för det, besluta

- 1. att anmälningsskyldigheten ska fullgöras på annan plats och tid,*
- 2. att antalet anmälningstillfällen ska minska, eller*
- 3. att det område som utlänningen tillåts att vistas inom ska utökas.*

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om att den verkställande myndigheten i vissa fall och i vissa avseenden ska få ändra ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning utan att en ny prövning av beslutet måste ske. Övervägandena finns i avsnitt 6.13.

I paragrafen anges att om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl för det får den verkställande myndigheten besluta att ändra ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning i vissa avseenden utan att det måste ske en ny prövning av det beslut som är bärare av tvångsätgården. Det handlar om vissa ändringar som, generellt sett, får anses vara mindre ingripande eller till och med gynnande för utlänningen. De ändringar som den verkställande myndigheten får göra ex officio med stöd av denna paragraf är att ändra plats och tid för anmälningstillfällena, att minska antalet anmälningstillfällen eller att, i förekommande fall, utöka det område som utlänningen tillåts att vistas inom till fler län. Platsen för anmälningstillfällena kan till exempel behöva ändras om utlänningen tillde-

las en ny boendeplats av Migrationsverket och ska flytta inom landet.

En anmälningsskyldighet och, i förekommande fall, en områdesbegränsning får med stöd av denna paragraf inte ändras på något annat sätt än som anges i paragrafen. Det innebär att om den verkställande myndigheten anser att det exempelvis finns behov av att utöka antalet anmälningstillfällen eller inskränka ett tillåtet vistelseområde till färre eller endast ett län måste en ny prövning av det beslut som är bärare av tvångsåtgärden göras. Detsamma gäller om den verkställande myndigheten anser att en utlänning, som hittills endast varit ålagd en anmälningsskyldighet, också ska åläggas en områdesbegränsning eller om det geografiska området för en områdesbegränsning ska ändras till ett annat län.

Ett beslut som fattas med stöd av denna paragraf får inte överklagas. Det innebär att den verkställande myndigheten noga måste överväga om den ändring eller de ändringar som myndigheten vill fatta beslut om kan antas vara till nackdel för den enskilde. Vid tveksamheter om det, bör den verkställande myndigheten i möjligaste mån kontakta utlänningen för att höra hans eller hennes inställning till ändringen eller ändringarna innan ett beslut fattas. Det kan till exempel handla om att den verkställande myndigheten vill ändra plats för anmälningstillfällena. Om den ändring eller de ändringar som den verkställande myndigheten vill göra kan antas vara till nackdel för den enskilde bör ändringen eller ändringarna i stället ske inom ramen för en ny prövning av det beslut som är bärare av tvångsåtgärden, se 9 a kap. 3 § UtL.

Ett ändringsbeslut som fattas med stöd av aktuell paragraf innebär inte att tiden för att på nytt pröva det beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning som är bärare av tvångsåtgärden påverkas. Det beslutet ska således i enlighet med 9 a kap. 3 § UtL fortfarande prövas på nytt senast inom ett år från det att beslutet fattades.

Ansökan och beslut om undantag och tillfälliga lättnader

7 §

En utlänning får ansöka om undantag från eller tillfälliga lättnader i ett beslut om anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning. En sådan ansökan ska vara skriftlig och innehålla skälen för ansökan.

Den verkställande myndigheten får, om det finns särskilda skäl, besluta om undantag från eller tillfälliga lättnader i ett beslut om anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om ansökan och beslut om undantag från och tillfälliga lättnader i ett beslut om anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning. Övervägandena finns i avsnitt 6.14.

Av första stycket framgår att en utlänning får ansöka om undantag från eller tillfälliga lättnader i ett beslut om anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning. Av samma stycke framgår att en sådan ansökan ska vara skriftlig och innehålla skälen för ansökan.

En ansökan om undantag från eller tillfälliga lättnader i ett beslut om anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning kan skickas till den verkställande myndigheten med ordinarie postgång, med e-post eller, om det är fråga om en akut situation, SMS. I ansökan ska utlänningen ange varför han eller hon är i behov av undantag från eller tillfälliga lättnader i beslutet om anmälningsskyldighet eller, i förekommande fall, områdesbegränsning.

En utlänning som ansöker om undantag eller tillfälliga lättnader kommer i normalfallet att behöva ge in någon form av skriftlig dokumentation som styrker behovet av undantaget eller de tillfälliga lättnaderna. Den verkställande myndigheten får begära in det underlag som myndigheten anser behövs från utlänningen för att kunna bedöma en sådan ansökan. En förutsättning för att ett beslut om undantag eller tillfälliga lättnader över huvud taget ska kunna fattas bör vara att utlänningen har angett var han eller hon kommer att befinna sig under tiden som ett sådant beslut gäller så att utlänningen kan kontaktas vid behov. Också sådana kontaktuppgifter ska därför lämnas i samband med att utlänningen ansöker om undantag från eller tillfälliga lättnader i ett beslut om anmälningsskyldighet eller, i förekommande fall, områdesbegränsning.

Av *andra stycket* framgår att den verkställande myndigheten får besluta om undantag från eller tillfälliga lättnader i ett beslut om anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning, om det finns *särskilda skäl*. Kravet på särskilda skäl innebär att det ska vara fråga om en restriktiv tillämpning. Det gäller dels i fråga om undantag från eller tillfälliga lättnader i ett beslut om anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning ska beviljas, dels i fråga om innehållet i ett sådant beslut. Undantag eller tillfälliga lättnader ska endast kunna avse frånvaro från ett eller ett par anmälningstillfällen eller, om det är fråga om en områdesbegränsning, tillåtelse att lämna vistelseområdet under en dag eller ett par dagar.

En utlännning som meddelats ett beslut om anmälningsskyldighet och, i förekommande fall, områdesbegränsning ska i så stor utsträckning som möjligt anpassa sitt liv efter detta beslut. Det innebär att det förutsätts att utlännningen i möjligaste mån bokar in besök hos till exempel hälso- och sjukvården på tider som inte krockar med de anmälningstillfällen som utlännningen ålagts och på platser som ligger inom ramen för en eventuell områdesbegränsning. I vissa särskilda undantagssituationer kan det emellertid finnas behov för en utlännning av att trots det beviljas undantag från eller tillfälliga lättnader i ett beslut om anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning. Det gäller till exempel för att garantin om att akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar så långt möjligt ska tillhandahållas en tredjelandsmedborgare under tid när verkställigheten av ett avlägsnande skjutits upp ska kunna uppfyllas (artikel 14 i återvändandendirektivet).

Om en utlännning exempelvis fått en tid inbokad för en operation, som avser vård som inte kan anstå, och denna inte är möjlig eller svår att ändra och tiden samtidigt gör det omöjligt för utlännningen att anmäla sig vid ett eller ett par anmälningstillfällen kan det således finnas förutsättningar för att bevilja undantag eller tillfälliga lättnader. Detsamma gäller om utlännningen till exempel vill besöka en nära anhörig som är allvarligt sjuk eller närvara vid en nära anhörigs begravning och tiden för det inte går att förena med den anmälningsskyldighet som ålagts utlännningen. Utlännningen kan i ett sådant fall också behöva ges undantag från eller tillfälliga lättnader i en eventuell områdesbegränsning som ålagts honom eller henne.

Den verkställande myndigheten ska när myndigheten bedömer om undantag eller tillfälliga lättnader ska beviljas göra en helhetsbe-

dömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Om en utlänning har åsidosatt en anmälningsskyldighet vid ett eller flera tillfällen, eller en eventuell områdesbegränsning, när han eller hon ansöker om undantag eller tillfälliga lättnader bör utgångspunkten normalt sett vara att det inte finns särskilda skäl för att bevilja ansökan. I vissa fall kan det dock trots det finnas skäl att bevilja en sådan ansökan för att garantin om att utlänningen så långt möjligt ska tillhandahållas akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar i artikel 14 i återvändandedirektivet ska kunna uppfyllas. En noggrann bedömning behöver här göras utifrån omständigheterna i varje enskilt fall.

Om en utlänning, som bedöms utgöra ett säkerhetshot och där det också finns risk för avvikande, ansöker om undantag eller tillfälliga lättnader, måste en särskilt noggrann prövning göras av om ansökan ska beviljas. Om det finns anledning att anta att utlänningens syfte med ansökan är att kringgå beslutade tvångsmedel och bedriva säkerhetshotande eller annan illegal verksamhet bör ansökan alltid avslås.

Delgivning

8 §

Beslut enligt 1, 6 och 7 §§ ska delges utlänningen. Delgivning får inte ske enligt 34–38 eller 47–51 §§ delgivningslagen (2010:1932).

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om delgivning av beslut enligt delgivningslagen. Övervägandena finns i avsnitt 6.15.3.

Av första meningen framgår att beslut enligt 9 a kap. 1, 6 och 7 §§ UtlL ska delges utlänningen. Det innebär att ett beslut att ålägga en utlänning anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning enligt 9 a kap. 1 § UtlL ska delges utlänningen. Det gäller också ett sådant beslut som fattas i samband med en ny prövning. Ett beslut om ändring av ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning enligt 9 a kap. 6 § UtlL ska också delges utlänningen. Detsamma gäller ett beslut om undantag från eller tillfälliga lättnader i ett sådant beslut enligt 9 a kap. 7 § UtlL. Motsatsvis innebär det att ett beslut att upphäva ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning inte behöver delges utlänningen.

Kravet på att de i paragrafen nämnda besluten ska delges utlänningen innebär att utlänningen ska få ett skriftligt beslut eller en skriftlig bekräftelse på innehållet i det skriftliga beslutet. Kravet på delgivning behöver upprätthållas, eftersom det ska vara straffbart att bryta mot anmälningsskyldighet eller en områdesbegränsning, se 20 kap. 1 a § UtlL.

Av *andra meningen* framgår att delgivning enligt 34–38 §§ eller 47–51 §§ delgivningslagen inte får användas när ett beslut enligt 9 a kap. 1, 6 eller 7 § UtlL ska delges. Det innebär att surrogatdelgivning, spikning i samband med stämningsmannadelgivning, kungörelsedelgivning och tillgänglighetsdelgivning inte får användas. Övriga bestämmelser i delgivningslagen ska tillämpas vid delgivning av de beslut som enligt 9 a kap. 8 § första meningen UtlL ska delges. Det gäller också 40 § delgivningslagen, vilket innebär att stämningsmannadelgivning får utföras av stämningsman. Härutöver får sådan delgivning utföras av bland andra den som är anställd vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, åklagarmyndighet, allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol, Kronofogdemyndigheten eller Skatteverket. Utöver det får stämningsmannadelgivning utföras bland annat av personal vid kriminalvårdsanstalt eller häkte där mottagaren av delgivningen är intagen.

12 kap.

14 a §

Migrationsverket får lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende för verkställighet till Polismyndigheten, om den som ska avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan myndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet. *Ett sådant överlämnande får ske även om det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt 17 a § första stycket, om Polismyndigheten samtycker till det.*

Polismyndigheten får återlämna ett ärende enligt första stycket, eller överlämna ett ärende enligt 14 § tredje stycket 3, till Migrationsverket om verket samtycker till det.

Ett ärende enligt 14 § tredje stycket 3 får dock inte överlämnas till Migrationsverket om utlänningen är eller har varit föremål för prövning i ett säkerhetsärende.

Polismyndigheten får överlämna ett ärende enligt 14 § tredje stycket 2 eller 3 till Säkerhetspolisen, om Säkerhetspolisen begär det och utlänningen är eller har varit föremål för prövning i ett säkerhetsärende.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överlämnande och återlämnande av ärenden om verkställighet mellan de verkställande myndigheterna. Övervägandena finns i avsnitt 5.21.3.

Första styckets andra mening är ny. I regleringen anges att Migrationsverket får lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende för verkställighet till Polismyndigheten även om det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 17 a § första stycket UtL. Det gäller under förutsättning att Polismyndigheten samtycker till att ett sådant överlämnande sker och den som ska avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan Polismyndighetens medverkan eller det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa avlägsnandebeslutet.

Den nya regleringen innebär att ett ärende om verkställighet, för en utlänning i ett uteslutandeärende, ett vägransärende eller ett ordnings- och säkerhetsstörningsärende, under vissa förutsättningar kommer att kunna lämnas över från Migrationsverket till Polismyndigheten när det fortfarande finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 17 a § första stycket UtL.

En förutsättning för att Migrationsverket ska få lämna över ett sådant ärende om verkställighet till Polismyndigheten medan det fortfarande finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder är att Polismyndigheten samtycker till att ta emot ärendet. Om Polismyndigheten inte samtycker till att ett överlämnande sker får ärendet inte lämnas över till den myndigheten förrän tidigast när det inte längre finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 17 a § första stycket UtL.

16 b §

I fråga om den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott ska, om det finns ett hinder som inte är bestående mot att beslutet om utvisning verkställs, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, efter Migrationsverkets ställningstagande i ärendet, besluta om inhibition av verkställigheten. Om det finns särskilda skäl får utlänningen i stället beviljas uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

I fråga om den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott får, om det finns ett bestående hinder mot att beslutet om utvisning verkställs, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, efter Migrationsverkets ställningstagande i ärendet, bevilja uppehållstillstånd och arbetstillstånd. *Det gäller om det*

1. finns ett sådant hinder enligt 1, 2 eller 3 § mot att utvisningsbeslutet verkställs,
2. finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen, eller
3. finns sådana medicinska hinder.

Uppehållstillstånd och arbetstillstånd får också beviljas om det finns synnerliga skäl.

Vid bedömningen av om det finns synnerliga skäl ska följande särskilt beaktas:

- brottslighetens art och omfattning,
- den tid som har förflutit sedan utvisningsbeslutet meddelades,
- utlänningens skötsamhet och risken för fortsatt brottslighet, och
- utlänningens hälsotillstånd och levnadsförhållanden i övrigt.

Om migrationsdomstolen eller Migrationsöverdomstolen finner att utlänningen är flykting enligt 4 kap. 1 § eller alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § gäller även det som anges i 5 kap. 1 §. Om ett internationellt organ, som har behörighet att pröva klagomål från enskilda, funnit att en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott i ett enskilt ärende strider mot ett svenskt konventionsåtagande gäller även det som anges i 5 kap. 4 §.

Paragrafen reglerar frågan om verkställighetshinder och möjligheterna för en utlänning som är brottsutvisad att beviljas uppehållstillstånd och arbetstillstånd efter det att beslutet om utvisning på grund av brott fått laga kraft. Övervägandena finns i avsnitt 5.14.

Regleringen om verkställighetshinder i paragrafen har delats upp. En särskild reglering för sådana hinder som inte är bestående, det vill säga tillfälliga verkställighetshinder, har förts in i paragrafens första stycke. Den tidigare regleringen om verkställighetshinder, som nu enbart gäller bestående verkställighetshinder, är kvar och i princip oförändrad bortsett från några redaktionella ändringar. Regleringen finns numera i paragrafens andra stycke. Även regleringen om uppehållstillstånd och arbetstillstånd, om det annars finns synnerliga skäl, är kvar oförändrad med undantag för några redaktionella ändringar. Någon ändring i sak är inte avsedd när det gäller möjligheterna att bevilja en utlänning som utvisats på grund av brott uppehållstillstånd och arbetstillstånd vid bestående verkställighetshinder eller om det annars finns synnerliga skäl.

Första stycket är nytt. I *första meningen* i detta anges att om det finns ett hinder som inte är bestående mot att ett beslut om utvisning på grund av brott verkställs ska en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen besluta om inhibition av verkställigheten. Det ska ske efter Migrationsverkets ställningstagande i ärendet.

Ett beslut om inhibition av verkställigheten gäller omedelbart. Innebörden av ett sådant beslut är att utvisningsbeslutet inte får verkställas. Ett sådant beslut innebär inte att verkställighetsärendet förfaller. Beslutet hindrar som utgångspunkt inte heller att åtgärder i detta vidtas under tiden som beslutet gäller. Sådana åtgärder får vidtas i den mån de bedöms lämpliga.

I *andra meningen* i stycket anges att om det finns särskilda skäl får en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen i stället bevilja utlänningen uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Det gäller vid ett tillfälligt verkställighetshinder.⁴²⁵ Av 12 kap. 16 c § första stycket första meningen UtlL framgår att tillståndstiden för ett sådant tillstånd ska bestämmas till högst sex månader.

Den nya ordningen innebär att ett beslut om inhibition av verkställigheten ska vara huvudalternativet vid tillfälliga verkställighetshinder för utlänningar som utvisats på grund av brott. Det gäller om det tillfälliga verkställighetshindret uppstår efter det att en sådan utlänning har fått ett beslut om utvisning på grund av brott som fått laga kraft. Det gäller emellertid också för en utlänning som tidigare har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av det tillfälliga verkställighetshindret, till exempel enligt 5 kap. 11 § UtlL, och där-

⁴²⁵ I frågan om arbetstillstånd, jämför prop. 2004/05:170 s. 212 och s. 286.

efter utvisas på grund av brott genom ett lagakraftvunnet avgörande. När frågan om det fortfarande finns ett tillfälligt verkställighets hinder för en sådan utlänning ska prövas ska ordningen med inhibition av verkställigheten gälla.

Migrationsverket ska, när myndigheten anser att det finns behov av det, ex officio initiera en prövning av om det finns ett tillfälligt verkställighets hinder för en utlänning som är brottsutvisad. Migrationsverket får emellertid inte fatta beslut om inhibition av verkställigheten eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i dessa fall. I stället ska Migrationsverket, om myndigheten anser att det finns ett tillfälligt verkställighets hinder i ett enskilt fall, lämna ett yttrande till behörig migrationsdomstol. I yttrandet ska Migrationsverket bland annat ange om myndigheten anser att ett beslut om inhibition av verkställigheten bör meddelas eller om det bedöms finnas särskilda skäl att i stället bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Även om ett beslut om inhibition av verkställigheten ska vara huvudalternativet för brottsutvisade vid tillfälliga verkställighets hinder ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kunna beviljas om det finns särskilda skäl. För att bedöma om det finns sådana skäl ska det göras en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Omständigheter som talar för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska vägas mot omständigheter som talar emot ett sådant tillstånd. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till bland annat om utlänningen är ett barn eller en utsatt person i övrigt, eller om utlänningen har barn i Sverige. Hänsyn ska också tas till den tid som utlänningen har vistats i Sverige på grund av det tillfälliga verkställighetshindret samt utlänningens hälsotillstånd och levnadsomständigheter i övrigt. Vidare ska hänsyn tas till om utlänningen återfallit i brott efter det utvisningsbeslut som meddelats av allmän domstol, risken för fortsatt brottslighet och utlänningens skötsamhet i övrigt. Enbart det förhållandet att en utlänning är ett barn eller en utsatt person i övrigt i den mening som avses i återvändandedirektivet kan aldrig ensamt anses utgöra särskilda skäl för att bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Särskilda skäl att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd bör normalt sett inte finnas, bland annat om utlänningen återfallit i brott efter beslutet om utvisning på grund av brott, om det finns risk för fortsatt brottslighet eller om utlänningen bedriver eller bidrar till säkerhetshotande verksamhet. Särskilda skäl för att bevilja ett sådant

tillstånd bör normalt sett inte heller anses finnas om utlänningen missbrukat det svenska välfärdssystemet, misskött en anmälnings-skyldighet eller områdesbegränsning som han eller hon ålagts enligt 9 a kap. UtlL eller om det finns sådana omständigheter som kan konstituera en risk för avvikande enligt 1 kap. 15 § UtlL.

Proportionalitetsprincipen ska alltid tillämpas vid den helhetsbedömning som ska göras. Det innebär att om det i ett enskilt fall inte bedöms som proportionerligt att besluta om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder ska i stället ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas.

Andra stycket i paragrafen utgörs i huvudsak av det tidigare första stycket i paragrafen, bortsett från att stycket nu endast reglerar uppehållstillstånd och arbetstillstånd vid bestående verkställighetshinder eller om det finns synnerliga skäl. Punkterna 1–3 i stycket innehåller de olika typerna av bestående verkställighetshinder. Regleringen om synnerliga skäl har tagits in i en separat mening i stycket efter dessa punkter. Några andra redaktionella ändringar har också gjorts i stycket, bland annat har ordet *annars* som tidigare fanns framför synnerliga skäl tagits bort. Någon ändring i sak när det gäller tolkningen och tillämpningen av dessa bestämmelser är inte avsedd.

Tredje stycket i paragrafen utgörs av det tidigare andra stycket i paragrafen med endast en redaktionell ändring. Ändringen är föranledd av den ändring som gjorts i det nya andra stycket i paragrafen där punkten 4 tagits bort och ersatts av en separat mening med samma innehåll.

Fjärde stycket i paragrafen utgörs av det tidigare tredje stycket i paragrafen.

16 c §

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 16 b § första stycket ska gälla i högst sex månader. Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 16 b § andra stycket ska vara tidsbegränsat. Utvisningsbeslutet får inte verkställas medan ett tidsbegränsat tillstånd gäller.

Om ett utvisningsbeslut upphävs enligt 16 d §, får utlänningen beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Detta gäller dock endast om utlänningen efter det att utvisningsbeslutet vann laga kraft har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd i sammanlagt minst fem år.

I 5 kap. 7 och 8 §§ finns bestämmelser om särskilda krav för permanent uppehållstillstånd.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillståndstid för ett uppehållstillstånd som meddelas med stöd av 12 kap. 16 b § UtL, en upplysning om att utvisningsbeslutet inte får verkställas medan ett tidsbegränsat tillstånd gäller och vissa förutsättningar för att bevilja en utlänning som är brottsutvisad ett permanent uppehållstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 5.14.2.

Första styckets första mening är ny. Den handlar om tillståndstid för en utlänning som är utvisad på grund av brott och vid ett tillfälligt verkställighetshinder beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av särskilda skäl enligt 12 kap. 16 b § första stycket UtL. Av regleringen framgår att ett sådant tillstånd ska gälla i högst sex månader. När tillståndstidens längd bestäms ska anledningen till att tillståndet beviljas beaktas, det vill säga arten och omfattningen av verkställighetshindret, och om det finns anledning att anta att en verkställighet kommer att kunna ske inom sex månader. Under förutsättning att det inte finns skäl som talar för en kortare tillståndstid bör i regel ett tillstånd på sex månader kunna beviljas.

Första styckets andra mening utgörs av den mening som tidigare var den första meningen i stycket. I meningen har lagts till en hänvisning till andra stycket i 12 kap. 16 b § UtL. Det innebär att i de fall ett uppehållstillstånd ska beviljas en utlänning som är utvisad på grund av brott, eftersom det bedöms finnas ett bestående hinder mot verkställigheten eller synnerliga skäl, ska tillståndstiden bestämmas på samma sätt som hittills, det vill säga med beaktande av vad som anges i förarbetena (prop. 2012/13:151 s. 88) och praxis, se till exempel MIG 2014:20. Någon ändring i sak är inte avsedd i denna del.

Första styckets tredje mening utgörs av den mening som tidigare var den andra meningen i stycket.

16 d §

I fråga om den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott får en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, efter Migrationsverkets ställningstagande i ärendet, upphäva utvisningsbeslutet helt eller delvis om sådana förutsättningar som anges i 16 b § *andra* och *tredje* styckena är uppfyllda.

Paragrafen innehåller bestämmelser om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott.

I paragrafen har hänvisningen till första och andra styckena i 12 kap. 16 b § UtlL ändrats till andra och tredje styckena i samma paragraf. Ändringen beror på den ändring som gjorts avseende styckena i 12 kap. 16 b § UtlL. Någon ändring i sak är inte avsedd. En allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott ska inte kunna upphävas om det endast finns ett tillfälligt verkställighetshinder.

16 e §

Ett beslut om inhibition av verkställigheten som meddelats enligt 16 b § första stycket ska prövas på nytt inom ett år från beslutet, om det saknas anledning att anta att utlänningsen har lämnat landet och det i övrigt finns förutsättningar för en sådan prövning. Så länge ett sådant beslut gäller ska ny prövning av beslutet därefter fortlöpande ske under samma förutsättningar och inom samma tid.

Vid en ny prövning ska Migrationsverket senast en månad innan den tidsfrist som anges i första stycket löper ut, med ett eget yttrande, överlämna ärendet till en migrationsdomstol för en sådan prövning.

Om det fortfarande finns ett hinder som inte är bestående mot att utvisningsbeslutet verkställs, får en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen vid den nya prövningen besluta om inhibition av verkställigheten på nytt eller, om det finns särskilda skäl, bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 16 b § första stycket.

Om ett beslut om inhibition av verkställigheten inte prövas på nytt inom föreskriven tid upphör beslutet att gälla.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om ny prövning av ett beslut om inhibition av verkställigheten som meddelats en brottsutvisad med stöd av 12 kap. 16 b § första stycket UtlL vid ett tillfälligt verkställighetshinder. Övervägandena finns i avsnitt 5.15.

Av första stycket framgår att ett beslut om inhibition av verkställigheten som meddelats enligt 12 kap. 16 b § första stycket UtlL ska prövas på nytt inom ett år från beslutet, om det saknas anledning att anta att utlänningsen har lämnat landet och det i övrigt finns förutsättningar för en sådan prövning. Så länge ett sådant beslut gäller ska ny prövning av beslutet därefter fortlöpande ske under samma förut-

sättningar och inom samma tid. Det innebär att så länge som det för en utlänning som utvisats på grund av brott finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten som meddelats av en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder ska en årlig ny prövning av ett sådant beslut ske, om vissa förutsättningar är uppfyllda.

För att en ny prövning ska kunna ske kommer kontakt i regel att behöva tas med utlänningen för att höra om något nytt tillkommit i ärendet. Det är Migrationsverket som på eget initiativ ska ta denna kontakt och som ska bedöma om förutsättningarna för att genomföra en ny prövning är uppfyllda.

Att en ny prövning ska ske, om det saknas anledning att anta att utlänningen har lämnat landet och det i övrigt finns förutsättningar för en sådan prövning, innebär att en ny prövning alltid ska ske om utlänningen kan nås och det inte finns några indikationer på att han eller hon har lämnat landet.

Om utlänningen inte går att nå när det är dags för en ny prövning ska en sådan ändå göras, om Migrationsverket bedömer att prövningen kan ske och det inte finns någon indikation på att utlänningen har lämnat landet. En prövning utan den enskildes medverkan skulle till exempel kunna ske om det tillfälliga verkställighetshindret beror enbart på de allmänna förhållandena i utlänningens hemland och dessa, enligt tillgänglig landinformation, inte bedöms ha förändrats sedan den tidigare prövningen, samtidigt som Migrationsverket inte har någon indikation på att utlänningen har lämnat landet. Motsatsvis behöver en ny prövning inte göras om utlänningen inte går att nå när det är dags för en sådan och det inte heller bedöms möjligt att genomföra en ny prövning utan den enskildes medverkan eller det finns anledning att anta att utlänningen har lämnat landet.

Av *andra stycket* framgår att vid en ny prövning ska Migrationsverket senast en månad innan den tidsfrist som anges i första stycket löper ut, med ett eget yttrande, lämna över ärendet till en migrationsdomstol för en sådan prövning. Det innebär att om Migrationsverket bedömer att det saknas anledning att anta att utlänningen har lämnat landet och det i övrigt finns förutsättningar för en ny prövning har Migrationsverket ansvaret för att senast inom elva månader från det att det senaste beslutet enligt 12 kap. 16 b § första stycket UtL fattades lämna över ärendet till behörig migrationsdomstol för

en ny prövning. I yttrandet som Migrationsverket ska ge in till domstolen i samband med att ett sådant ärende lämnas över ska Migrationsverket ange om myndigheten anser att det fortfarande finns ett tillfälligt verkställighetshinder. Om Migrationsverket anser att det finns ett sådant hinder ska myndigheten i yttrandet ange om myndigheten anser att ett nytt beslut om inhibition av verkställigheten bör meddelas eller om det bedöms finnas särskilda skäl att i stället bevilja utlänningsen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. I yttrandet kan det finnas skäl att, förutom verkställighetshindret, också beröra brottsligheten, utlänningsens skötsamhet och risken för fortsatt brottslighet. I förekommande fall bör i yttrandet även finnas en redogörelse för utlänningsens hälsotillstånd och levnadsförhållanden i övrigt.

Enligt *tredje stycket* får en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, om det fortfarande finns ett hinder som inte är bestående mot att utvisningsbeslutet verkställs, vid den nya prövningen besluta om inhibition av verkställigheten på nytt eller, om det finns särskilda skäl, bevilja utlänningsen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b § första stycket UtlL. Ett beslut om inhibition av verkställigheten ska alltså vara huvudalternativet för brottsutvisade om det tillfälliga verkställighetshindret fortfarande finns vid tidpunkten för den nya prövningen. Bedömningen av om det finns särskilda skäl att i stället bevilja utlänningsen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska vid en sådan ny prövning ske på motsvarande sätt som när det tidigare beslutet om inhibition av verkställigheten fattades enligt 12 kap. 16 b § första stycket UtlL.

Om det vid den nya prövningen inte längre bedöms finnas ett tillfälligt verkställighetshinder utan vara möjligt med en verkställighet av avlägsnandebeslutet, ska domstolen upphäva beslutet om inhibition av verkställigheten. Ett sådant beslut gäller omedelbart och således även om det överklagas och innebär att utvisningsbeslutet får verkställas.

I *fjärde stycket* finns en upplysning om att ett beslut om inhibition av verkställigheten, som inte prövas på nytt inom föreskriven tid, upphör att gälla. Det innebär bland annat att om Migrationsverket inte lämnar över ett ärende till behörig migrationsdomstol för ny prövning inom föreskriven tid, upphör beslutet om inhibition av verkställigheten att gälla när tidsfristen för migrationsdomstolen att senast pröva beslutet på nytt löper ut. Det gäller oavsett anledning

till att Migrationsverket inte lämnat över ärendet till domstolen. Om ett beslut om inhibition av verkställigheten upphör att gälla, eftersom det inte prövats på nytt inom föreskriven tid, blir beslutet om utvisning verkställbart.

Att Migrationsverket inte lämnar över ett ärende till domstolen för ny prövning kan exempelvis bero på att myndigheten, trots försök, inte fått kontakt med utlänningen och inte heller bedömer att en ny prövning kan ske utan den enskildes medverkan. Det kan också handla om att Migrationsverket har anledning att anta att utlänningen inte längre befinner sig i landet.

Om utlänningen anträffas eller på egen hand kontaktar myndigheterna efter det att ett beslut om inhibition av verkställigheten upphört att gälla, eftersom det inte prövats på nytt inom föreskriven tid, och utvisningsbeslutet därför blivit verkställbart, får Migrationsverket öppna ett nytt ärende om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket UtlL, om myndigheten bedömer att det tillfälliga verkställighetshindret består. Migrationsverket får därefter, med ett eget yttrande, lämna över det nya ärendet till en migrationsdomstol för prövning. Bedömer Migrationsverket i en sådan situation att det inte längre finns ett tillfälligt hinder mot verkställigheten behöver Migrationsverket inte inleda ett nytt ärende och lämna över detta till en migrationsdomstol för prövning. Ett sådant ställningstagande från Migrationsverket är inte överklagbart. Bedömer Migrationsverket i en sådan situation att verkställighetshindret övergått till att i stället utgöra ett bestående verkställighetshinder får Migrationsverket agera med stöd av 12 kap. 20 § UtlL. Utlänningen kan i aktuell situation också anföra omständigheter enligt 12 kap. 19 b § UtlL. Det ankommer då på Migrationsverket att ta ställning till om det finns förutsättningar för prövning enligt den regleringen.

16 f §

Migrationsverket ska omedelbart upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten som meddelats enligt 16 b § första stycket, om det inte längre finns skäl för beslutet.

Paragrafen är ny och innehåller en reglering om omedelbart upphävande av beslut om inhibition av verkställigheten i vissa fall. Övervägandena finns i avsnitt 5.16.1.

Av paragrafen framgår att Migrationsverket omedelbart ska upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten, om det inte längre finns skäl för beslutet. En förutsättning för att Migrationsverket ska få upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten som meddelats av en migrationsdomstol eller av Migrationsöverdomstolen är att det kommit fram nya omständigheter eller förhållandena på annat sätt ändrats. Skäl för Migrationsverket att upphäva ett sådant beslut kan exempelvis finnas om det tillfälliga verkställighetshindret upphört och det bedöms möjligt att genomföra en verkställighet av utvisningsbeslutet.

Ett beslut att upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten gäller omedelbart. Det innebär att ett sådant beslut gäller även om det överklagas. Om beslutet överklagas finns möjlighet för domstolen att besluta att det tills vidare inte ska gälla.

16 g §

Den verkställande myndigheten ska, så länge ett beslut om inhibition av verkställigheten som meddelats enligt 16 b § första stycket gäller, omedelbart underrätta Migrationsverket om det finns skäl att upphäva beslutet.

Paragrafen är ny och innehåller en reglering om underrättelseskyldighet. Övervägandena finns i avsnitt 5.17.2.

Av paragrafen framgår att så länge som ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder gäller för en brottsutvisad ska den verkställande myndigheten, det vill säga i första hand Polismyndigheten eller, i förekommande fall, Säkerhetspolisen omedelbart underrätta Migrationsverket om det till myndigheten kommit in uppgifter som gör att myndigheten anser att det finns skäl att upphäva beslutet.⁴²⁶ Underrättelseskyldigheten syftar till att Migrationsverket omedelbart ska få kännedom om den myndighet som ansvarar för verkställigheten anser att det finns skäl att upphäva beslutet om inhibition av verkställigheten. Det kan till exempel handla om att det till den verkställande myndigheten kommit in uppgifter som gör att myndigheten anser att det nu är möjligt att verkställa avlägsnandebeslutet.

⁴²⁶ Se 12 kap. 14 § tredje stycket 2 och 14 a § tredje stycket UtIL om när Polismyndigheten respektive Säkerhetspolisen är verkställande myndighet.

16 b §

Om en utlänning beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 16 b § första stycket ska Migrationsverket, senast en månad innan tillståndet löper ut, med ett eget yttrande, överlämna ett sådant ärende till en migrationsdomstol för ny prövning, om det saknas anledning att anta att utlänningen har lämnat landet och det i övrigt finns förutsättningar för en sådan prövning.

Om en ny prövning ska ske och det fortfarande finns ett hinder som inte är bestående mot att utvisningsbeslutet verkställs, får en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen vid den nya prövningen besluta om inhibition av verkställigheten eller, om det finns särskilda skäl, bevilja ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 16 b § första stycket.

Paragrafen är ny och innehåller en reglering om vad som ska ske när ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, som beviljats en utlänning som är brottsutvisad, på grund av särskilda skäl vid ett tillfälligt verkställighetshinder löper ut. Övervägandena finns i avsnitt 5.18.

Av första stycket framgår att om en utlänning beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b § första stycket Utl ska Migrationsverket, senast en månad innan tillståndet löper ut, med ett eget yttrande, lämna över ett sådant ärende till en migrationsdomstol för ny prövning. Det gäller om det saknas anledning att anta att utlänningen har lämnat landet och det i övrigt finns förutsättningar för en sådan prövning. Det innebär att i samband med att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd löper ut, som beviljats en brottsutvisad på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder, ska en ny prövning ske om vissa förutsättningar är uppfyllda.

För att en ny prövning ska kunna ske kommer kontakt i regel att behöva tas med utlänningen för att höra om något nytt tillkommit i ärendet. Det är Migrationsverket som på eget initiativ ska ta denna kontakt och som ska bedöma om förutsättningarna för att genomföra en ny prövning är uppfyllda.

Att en ny prövning ska ske om det saknas anledning att anta att utlänningen har lämnat landet och det i övrigt finns förutsättningar för en sådan prövning innebär att en ny prövning alltid ska ske om

utlänningen kan nås och det saknas anledning att anta att han heller hon inte längre befinner sig i landet.

Om utlänningen inte går att nå när det är dags för en ny prövning ska en sådan ändå göras om Migrationsverket bedömer att prövningen trots allt kan ske och det inte finns någon indikation på att utlänningen har lämnat landet. En prövning utan den enskildes medverkan skulle till exempel kunna ske om det tillfälliga verkställighetshindret beror enbart på de allmänna förhållandena i utlänningens hemland och dessa, enligt tillgänglig landinformation, inte bedöms ha förändrats sedan den tidigare prövningen, samtidigt som Migrationsverket inte har någon indikation på att utlänningen har lämnat landet. Motsatsvis behöver en ny prövning inte göras om utlänningen inte går att nå när det är dags för en sådan och det inte heller bedöms möjligt att genomföra en ny prövning utan den enskildes medverkan eller det finns anledning att anta att utlänningen har lämnat landet.

Om Migrationsverket bedömer att det saknas anledning att anta att utlänningen har lämnat landet och det i övrigt finns förutsättningar för en ny prövning har myndigheten ansvaret för att senast en månad innan tillståndet löper ut, med ett eget yttrande, lämna över ärendet till behörig migrationsdomstol för ny prövning. I yttrandet som ska åtfölja ett sådant överlämnande ska Migrationsverket ange om myndigheten anser att det fortfarande finns ett tillfälligt verkställighetshinder. Om Migrationsverket anser att det finns ett sådant hinder ska myndigheten också ange om man anser att ett beslut om inhibition av verkställigheten bör meddelas eller om det bedöms finnas särskilda skäl att i stället bevilja utlänningen ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd. I yttrandet kan det finnas skäl att beröra, förutom verkställighetshindret, också brottsligheten, utlänningens skötsamhet och risken för fortsatt brottslighet. I förekommande fall bör i yttrandet även finnas en redogörelse för utlänningens hälsotillstånd och levnadsförhållanden i övrigt.

Om Migrationsverket inte lämnar över ett ärende till behörig migrationsdomstol för ny prövning blir utvisningsbeslutet verkställbart när det tidsbegränsade uppehållstillståndet löper ut. Det gäller oavsett anledning till att ett sådant överlämnande inte sker.

Om utlänningen anträffas eller på egen hand kontaktar myndigheterna efter att ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd löpt ut, utan att en ny prövning skett och utvisningsbeslutet blivit verkställ-

bart, får Migrationsverket öppna ett nytt ärende om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket UtlL, om bedömningen görs att det tillfälliga verkställighetshindret består. Migrationsverket får därefter, med ett eget yttrande, lämna över det nya ärendet till en migrationsdomstol för prövning. Om Migrationsverket i en sådan situation bedömer att det inte längre finns ett tillfälligt hinder mot verkställigheten behöver Migrationsverket inte inleda ett nytt ärende och lämna över detta till en migrationsdomstol för prövning. Ett sådant ställningstagande från Migrationsverket är inte överklagbart. Om Migrationsverket i stället i en sådan situation bedömer att verkställighetshindret övergått till att utgöra ett bestående verkställighetshinder får Migrationsverket agera med stöd av 12 kap. 20 § UtlL. Utlänningen kan i aktuell situation också anföra omständigheter enligt 12 kap. 19 b § UtlL. Det ankommer då på Migrationsverket att ta ställning till om det finns förutsättningar för prövning enligt den paragrafen.

Av *andra stycket* framgår att om en ny prövning ska ske och det fortfarande finns ett hinder som inte är bestående mot att utvisningsbeslutet verkställs, får en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen vid den nya prövningen besluta om inhibition av verkställigheten eller, om det finns särskilda skäl, bevilja ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b § första stycket UtlL. Ett beslut om inhibition av verkställigheten ska alltså vara huvudalternativet efter det att ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd löpt ut, om det tillfälliga verkställighetshindret består. Bedömningen av om det finns särskilda skäl att i stället bevilja utlänningen ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd ska ske på samma sätt som vid den tidigare prövningen enligt 12 kap. 16 b § första stycket UtlL.

17 a §

Om det finns ett hinder, som inte är bestående, mot att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut verkställs ska Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, besluta om inhibition av verkställigheten, om

1. *det är ett säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 §,*
2. *utlänningen är utesluten från att anses som flykting eller alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 b eller 2 c §,*

3. utlänningen har vägrats flyktingstatusförklaring och uppehållstillstånd enligt 4 kap. 3 § andra stycket och 5 kap. 1 § andra stycket, eller
4. utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet eller det i övrigt finns särskilda omständigheter hänförliga till utlänningens levnadssätt som motiverar ett sådant beslut.

Om det finns särskilda skäl får utlänningen i stället beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Ett sådant tillstånd ska gälla i högst ett år.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om inhibition av verkställigheten, som huvudregel, för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

Av första stycket framgår att om det finns ett hinder, som inte är bestående, mot att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut verkställs ska Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, besluta om inhibition av verkställigheten om det är ett säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 § UtlL, om utlänningen är utesluten från att anses som flykting eller alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 b eller 2 c § UtlL, om utlänningen har vägrats flyktingstatusförklaring och uppehållstillstånd enligt 4 kap. 3 § andra stycket och 5 kap. 1 § andra stycket UtlL eller om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet eller det i övrigt finns särskilda omständigheter hänförliga till utlänningens levnadssätt som motiverar ett sådant beslut. Ett beslut om inhibition av verkställigheten gäller omedelbart.

Migrationsverket ska när myndigheten anser att det finns behov av det ex officio pröva om det finns ett tillfälligt verkställighetshinder för en utlänning som omfattas av paragrafen. Ordningen med inhibition av verkställigheten ska vara huvudalternativet vid tillfälliga verkställighetshinder för de utlänningar som omfattas av denna. Det gäller oavsett om det tillfälliga verkställighetshindret finns redan i samband med att avlägsnandebeslutet fattas eller om det uppkommer senare när utlänningen redan har ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft.

Om en utlänning tillhör någon av de personkategorier som omfattas av paragrafen men har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § första stycket eller 12 kap. 18 § första stycket UtlL på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder innan de nya bestämmelserna träder i kraft blir bestämmelserna i paragrafen

tillämpliga när ett sådant uppehållstillstånd löpt ut, om det tillfälliga verkställighetshindret då består. Om det tillkommit omständigheter efter avlägsnandebeslutet kan en utlänning omfattas av den nya ordningen med inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder, bland annat om det finns särskilda omständigheter hänförliga till utlänningens levnadssätt som motiverar ett sådant beslut.

Första punkten omfattar utläningar i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen. Vilka ärenden som är säkerhetsärenden enligt utlänningslagen framgår av 1 kap. 7 § UtL. Det handlar till exempel om ärenden där Säkerhetspolisen – av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet – förordar att en utlänning ska avvisas eller utvisas. Det handlar också om ärenden där myndigheten av samma skäl förordar att en utlännings ansökan om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska avslås eller att en utlännings uppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska återkallas. Vidare handlar det om ärenden där myndigheten av dessa skäl förordar att en utlänning inte ska beviljas statusförklaring eller att en utlännings statusförklaring ska återkallas.

Andra punkten reglerar uteslutandeärenden. Ett uteslutandeärende är ett ärende där en utlänning är utesluten från att anses som flykting eller alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 b eller 2 c § UtL. Det kan exempelvis handla om att det finns synnerlig anledning att anta att utlänningen har gjort sig skyldig till eller deltagit i brott mot freden, krigsförbrytelse, brott mot mänskligheten eller gärningar som strider mot vissa av Förenta nationernas syften och grundsatser. En utlänning är också utesluten från att anses som flykting om det finns synnerlig anledning att anta att utlänningen har gjort sig skyldig till ett grovt icke-politiskt brott utanför Sverige innan han eller hon kom hit. En utlänning är vidare utesluten från att anses som alternativt skyddsbehövande om det finns synnerlig anledning att anta att utlänningen har gjort sig skyldig till ett grovt brott eller utgör en fara för rikets säkerhet. Det gäller oavsett om det grova brottet begåtts utomlands eller i Sverige.

Tredje punkten reglerar vägransärenden. Ett vägransärende är ett ärende där en utlänning har vägrats flyktingstatusförklaring och uppehållstillstånd enligt 4 kap. 3 § andra stycket och 5 kap. 1 § andra stycket UtL. Det kan handla om att utlänningen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stan-

na i Sverige. Det kan också handla om att utlänningen har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon kommer att fortsätta verksamheten här.

Fjärde punkten reglerar ordnings- och säkerhetsstörningsärenden. Ett *ordnings- och säkerhetsstörningsärende* är ett ärende där en tredjelandsmedborgare antingen bedömts utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet eller där det i övrigt finns särskilda omständigheter hänförliga till utlänningens levnadssätt som gör att han eller hon bör omfattas av ordningen med inhibition av verkställigheten som huvudalternativ vid ett tillfälligt verkställighetshinder.

I regleringen används begreppet hot mot allmän ordning och säkerhet. Med begreppet avses detsamma som det EU-rättsliga begreppet hot mot allmän ordning eller säkerhet. Begreppet *hot mot allmän ordning och säkerhet* ska tolkas restriktivt och direktivkonformt. Begreppet förekommer till exempel i familjeåterförordningsdirektivet, VABO-direktivet, EU-blåkortsdirektivet, ICT-direktivet och student- och forskardirektivet. Begreppets innebörd i förhållande till ett visst direktiv avgörs utifrån ordalydelsen i direktivet, det sammanhang i vilket bestämmelserna förekommer och de mål som eftersträvas med direktivet. En individuell och framåtsyftande bedömning måste också alltid göras i vilken proportionalitetsprincipen och, om beslutet rör ett barn, barnets bästa ska beaktas.

Med stöd av fjärde punkten ska Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen besluta om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder för en utlänning som bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Det gäller om det inte finns särskilda skäl att i en sådan situation i stället bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Med stöd av fjärde punkten ska Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen också besluta om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder för en utlänning avseende vilken det finns *särskilda omständigheter hänförliga till utlänningens levnadssätt* som motiverar ett sådant beslut. Det har inte bedömts möjligt eller lämpligt att i detalj reglera alla situationer som motiverar att en utlänning ska omfattas av punkten 4 på denna grund. Regleringen ska dock inte vara tillämplig vid enstaka mer bagatellartade företeelser. En utlänning ska omfattas av denna endast då det framstår som direkt olämpligt eller stötande att vid ett till-

fälligt verkställighetshinder i stället bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § första stycket UtlL eller 12 kap. 18 § första stycket UtlL.

En utlänning ska omfattas av punkten 4 till exempel om han eller hon får sitt uppehållstillstånd återkallat enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL. Det gäller under förutsättning att utlänningen inte redan omfattas av ordningen med inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder enligt någon annan av punkterna i första stycket i paragrafen, till exempel på grund av att utlänningen bedöms utgöra ett säkerhetshot och det därför även är fråga om ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen.

Ett uppehållstillstånd får enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL återkallas för en utlänning som har rest in i landet under vissa förutsättningar. Det gäller om det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlänningen i Sverige eller i något annat nordiskt land kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet. Det gäller också om utlänningen i Sverige eller i något annat nordiskt land kommer att bedriva sådant företagsspioneri som utövas på uppdrag av eller understöds av en främmande makt eller av någon som agerar för en främmande makts räkning och det kan antas att brottet inte leder till endast böter. Det gäller vidare om utlänningen kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism.

Också de exempel som lyfts fram i utredningsdirektivet till *Utredningen om skärpta krav på hederligt levnadssätt och ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd* kan aktualisera en tillämpning av punkten 4 kopplat till utlänningens levnadssätt.⁴²⁷ Det kan till exempel handla om bristande regelefterlevnad från utlänningens sida (exempelvis bidragsfusk, annat missbruk av välfärdssystemet eller att utlänningen har skulder till det allmänna och till enskilda). Det kan också handla om att utlänningen har association eller annat närmare samröre med eller deltar i kriminella nätverk eller klaner eller våldsbejakande eller extremistiska organisationer eller miljöer som hotar grundläggande svenska värderingar.

En proportionalitetsbedömning ska göras i det enskilda fallet för att avgöra om en utlänning ska omfattas av punkten 4 eller inte genom omständigheter hänförliga till hans eller hennes levnadssätt. Vilka utläningar som ska omfattas kommer ytterst att bli en fråga för rättstillämpningen.

⁴²⁷ Dir. 2023:158.

Aktuell paragraf ger endast stöd för att besluta om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder för en utlänning som omfattas av någon av punkterna 1–4 i första stycket i paragrafen. I 12 kap. 16 b § första stycket UtL finns en särskild reglering om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder för en utlänning som är utvisad på grund av brott.

För övriga utlänningar kommer bestämmelserna i 5 kap. 11 § första stycket och 12 kap. 18 § första–fjärde styckena UtL att gälla också fortsättningsvis vid tillfälliga verkställighetshinder. Det innebär att regleringen för övriga utlänningar vid sådana hinder är oförändrad. För dem kommer alltså också fortsatt ett tidsbegränsat uppehållstillstånd att beviljas vid ett tillfälligt verkställighetshinder under samma förutsättningar som nu gäller.

Av *andra stycket* framgår att om det finns särskilda skäl får utlänningen i stället beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och att ett sådant tillstånd ska gälla i högst ett år. Om det finns särskilda skäl att bevilja en utlänning ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder bör utlänningen som utgångspunkt också kunna ges ett arbetstillstånd enligt 6 kap. 3 § UtL.⁴²⁸

För att ta ställning till om det finns särskilda skäl att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, i stället för att besluta om inhibition av verkställigheten, vid ett tillfälligt verkställighetshinder ska en helhetsbedömning göras. Omständigheter som talar för att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska beviljas ska vägas mot omständigheter som talar emot att ett sådant tillstånd ska beviljas. Vid den bedömningen ska särskild hänsyn tas till bland annat om utlänningen är ett barn eller en utsatt person i övrigt, eller om utlänningen har barn i Sverige. Särskild hänsyn ska också tas till den tid som utlänningen har vistats i Sverige på grund av det tillfälliga verkställighetshindret samt utlänningens hälsotillstånd och levnadsomständigheter i övrigt. Vidare ska särskild hänsyn tas till om utlänningen har begått brott och utlänningens skötsamhet i övrigt.

Enbart det förhållandet att en utlänning är ett barn eller en utsatt person i övrigt enligt återvändandedirektivet innebär inte att det finns särskilda skäl för att bevilja honom eller henne ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Särskilda skäl att bevilja en utlänning ett tidsbegränsat uppehållstillstånd bör normalt sett inte finnas om utlänningen exempelvis be-

⁴²⁸ Jämför prop. 2004/05:170 s. 212 och s. 286.

gått brott eller bedriver eller bidrar till säkerhetshotande verksamhet. Sådana särskilda skäl bör normalt sett inte heller finnas om utlänningen uteslutits från att anses som flykting eller alternativt skyddsbehövande på grund av gärningar som begåtts utanför Sverige och det är fråga om gärningar som ligger endast något eller några år tillbaka i tiden. Detsamma bör gälla om utlänningen missbrukat det svenska välfärdssystemet, misskött en anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning, som han eller hon ålagts enligt 9 a kap. UtL, eller om det finns sådana omständigheter som kan konstituera en risk för avvikande enligt 1 kap. 15 § UtL.

Vid den bedömning som ska göras ska proportionalitetsprincipen tillämpas. Det innebär att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska beviljas, om det i det enskilda fallet inte bedöms som proportionerligt att besluta om inhibition av verkställigheten.

17 b §

Migrationsverket ska pröva ett beslut om inhibition av verkställigheten som meddelats enligt 17 a § första stycket på nytt inom ett år från det att beslutet om avvísning eller utvisning fick laga kraft eller, om beslutet om inhibition av verkställigheten meddelats vid en senare tidpunkt, inom ett år från den dag då beslutet om inhibition av verkställigheten meddelades. Det gäller om det saknas anledning att anta att utlänningen har lämnat landet och det i övrigt finns förutsättningar för en sådan prövning.

Så länge ett beslut om inhibition av verkställigheten gäller, ska Migrationsverket därefter fortlöpande under samma förutsättningar pröva beslutet på nytt senast inom ett år från den dag då det senaste beslutet om inhibition av verkställigheten meddelades.

Om en ny prövning ska ske och det fortfarande finns ett hinder som inte är bestående mot att avvísnings- eller utvisningsbeslutet verkställs, får Migrationsverket vid den nya prövningen besluta om inhibition av verkställigheten på nytt enligt 17 a § första stycket eller, om det finns särskilda skäl, bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 17 a § andra stycket.

Om ett beslut om inhibition av verkställigheten inte prövas på nytt inom föreskriven tid upphör beslutet att gälla.

Paragrafen är ny och innehåller en reglering om ny prövning av ett beslut om inhibition av verkställigheten som meddelats med stöd av 12 kap. 17 a § första stycket UtlL. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.

Av första stycket framgår att Migrationsverket ska pröva ett beslut om inhibition av verkställigheten som meddelats enligt 12 kap. 17 a § första stycket UtlL på nytt inom ett år från det att beslutet om avvisning eller utvisning fick laga kraft eller, om beslutet om inhibition av verkställigheten meddelats vid en senare tidpunkt, inom ett år från den dag då beslutet om inhibition av verkställigheten meddelades. Det gäller om det saknas anledning att anta att utlänningen har lämnat landet och det i övrigt finns förutsättningar för en sådan prövning.

För att en ny prövning ska kunna ske kommer Migrationsverket i regel att behöva ta kontakt med utlänningen för att höra om något nytt tillkommit i ärendet. Det är Migrationsverket som på eget initiativ ska ta denna kontakt och som ska bedöma om förutsättningarna för att genomföra en ny prövning är uppfyllda och, om så är fallet, göra en sådan prövning. Det gäller också om beslutet om inhibition av verkställigheten meddelats av en migrationsdomstol eller av Migrationsöverdomstolen.

Att en ny prövning ska ske om det saknas anledning att anta att utlänningen har lämnat landet och det i övrigt finns förutsättningar för en sådan prövning innebär att en ny prövning alltid ska ske om utlänningen kan nås och det inte finns anledning att anta att utlänningen har lämnat Sverige.

Om utlänningen inte går att nå när det är dags för en ny prövning ska en sådan ändå ske om Migrationsverket bedömer att en prövning trots allt kan ske och det inte finns någon indikation på att utlänningen har lämnat landet. En prövning utan den enskildes medverkan skulle till exempel kunna ske om det tillfälliga verkställighetshindret beror enbart på de allmänna förhållandena i utlänningens hemland och dessa, enligt tillgänglig landinformation, inte bedöms ha förändrats sedan den tidigare prövningen, samtidigt som Migrationsverket inte har någon indikation på att utlänningen lämnat landet. Motsatsvis behöver en ny prövning inte göras om utlänningen inte går att nå när det är dags för en sådan och det inte heller bedöms möjligt att genomföra en ny prövning utan den enskildes medverkan eller det finns anledning att anta att utlänningen har lämnat landet.

Av *andra stycket* framgår att så länge ett beslut om inhibition av verkställigheten gäller ska Migrationsverket därefter fortlöpande under samma förutsättningar pröva beslutet på nytt senast inom ett år från den dag då det senaste beslutet om inhibition av verkställigheten meddelades. En ny prövning av ett beslut om inhibition av verkställigheten ska alltså fortlöpande ske årligen. Det gäller om det saknas anledning att anta att utlänningsen har lämnat landet och det i övrigt finns förutsättningar för en sådan prövning. Det gäller så länge som det finns ett gällande sådant beslut som meddelats med stöd av 12 kap. 17 a § första stycket UtL och även om detta beslut meddelats av en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen.

Av *tredje stycket* framgår att om en ny prövning ska ske, och det fortfarande finns ett hinder som inte är bestående mot att avvisnings- eller utvisningsbeslutet verkställs, får Migrationsverket vid denna besluta om inhibition av verkställigheten på nytt enligt 12 kap. 17 a § första stycket eller, om det finns särskilda skäl, bevilja utlänningsen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 12 kap. 17 a § andra stycket UtL. Det innebär att om det saknas anledning att anta att utlänningsen har lämnat landet och det i övrigt finns förutsättningar för en ny prövning ska Migrationsverket göra en sådan prövning. Vid den nya prövningen ska Migrationsverket ta ställning till om det fortfarande finns ett tillfälligt verkställighetshinder i det enskilda fallet. Om det finns ett sådant hinder ska som utgångspunkt ett nytt beslut om inhibition av verkställigheten meddelas. Bedömningen av om det, när det finns ett sådant hinder, finns särskilda skäl att i stället bevilja utlänningsen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska ske på motsvarande sätt som när det tidigare beslutet om inhibition av verkställigheten fattades.

Om Migrationsverket vid en ny prövning av ett beslut om inhibition av verkställigheten bedömer att det inte längre finns ett tillfälligt verkställighetshinder, exempelvis på grund av att hindret upphört, ska beslutet om inhibition av verkställigheten upphävas. Ett sådant beslut gäller omedelbart. Om Migrationsverket i samband med en ny prövning i stället bedömer att verkställighetshindret övergått till att vara bestående blir bestämmelserna om verkställighetshinder i 12 kap. 18 § första stycket och 19 § UtL tillämpliga.

I *fjärde stycket* finns en upplysning om att ett beslut om inhibition av verkställigheten upphör att gälla om det inte prövas på nytt inom föreskriven tid. Det innebär att om Migrationsverket inte prövar ett

sådant beslut, som meddelats i samband med ett avlägsnandebeslut, på nytt senast inom ett år från den dag då avlägsnandebeslutet fick laga kraft upphör beslutet att gälla. Detsamma gäller om Migrationsverket inte prövar ett beslut om inhibition av verkställigheten, som meddelats efter att avlägsnandebeslutet fått laga kraft, på nytt senast inom ett år från den dag då beslutet om inhibition av verkställigheten meddelades. Anledningen till att någon ny prövning av beslutet inte sker inom föreskriven tid saknar betydelse. Det kan exempelvis handla om att Migrationsverket, trots försök, inte fått kontakt med utlänningen och bedömer att någon ny prövning inte kan ske utan den enskildes medverkan. Det kan också handla om att Migrationsverket har anledning att anta att utlänningen inte längre befinner sig i landet.

Om utlänningen 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 enligt 12 kap. 17 a § UtlL, om myndigheten bedömer att det tillfälliga verkställighetshindret består. Om Migrationsverket i en sådan situation bedömer att det inte längre finns ett sådant hinder är detta ställningstagande inte överklagbart. Om Migrationsverket i en sådan situation bedömer att verkställighetshindret övergått till att utgöra ett bestående verkställighetshinder får en prövning enligt 12 kap. 18 § första stycket UtlL göras. Utlänningen har också möjlighet att hos Migrationsverket ansöka om ny prövning av frågan om uppehållstillstånd med stöd av 12 kap. 19 § UtlL.

17 c §

Migrationsverket ska omedelbart upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten som meddelats enligt 17 a § första stycket, om det inte längre finns skäl för beslutet.

Paragrafen är ny och innehåller en reglering om omedelbart upphävande av beslut om inhibition av verkställigheten i vissa fall. Övervägandena finns i avsnitt 5.7.1.

Av paragrafen framgår att Migrationsverket omedelbart ska upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten som meddelats en-

ligt 12 kap. 17 a § första stycket UtL, om det inte längre finns skäl för beslutet. Det gäller även om beslutet meddelats av en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, under förutsättning att det kommit fram nya omständigheter eller förhållandena på annat sätt ändrats och att skäl för beslutet därför inte längre finns.

Skäl att upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten med stöd av paragrafen kan exempelvis finnas om det tillfälliga verkställighetshindret upphört och det därför bedöms möjligt att genomföra en verkställighet av avlägsnandebeslutet. Skäl att upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten med stöd av paragrafen kan också finnas om bedömningen görs att verkställighetshindret övergått till att vara bestående. Migrationsverket ska i ett sådant fall bevilja utläningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § första stycket UtL, om förutsättningarna för det är uppfyllda.

Ett beslut om upphävande av ett beslut om inhibition av verkställigheten gäller omedelbart. Det innebär att ett sådant beslut gäller även om det överklagas. Om beslutet överklagas finns möjlighet för domstolen att besluta att det tills vidare inte ska gälla.

17 d §

Om någon annan myndighet än Migrationsverket är verkställande myndighet ska den myndigheten, så länge ett beslut om inhibition av verkställigheten som meddelats enligt 17 a § första stycket gäller, omedelbart underrätta Migrationsverket om det finns skäl att upphäva beslutet.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om underrättelseskylighet. Övervägandena finns i avsnitt 5.8.2.

Av regleringen framgår att om någon annan myndighet än Migrationsverket är verkställande myndighet ska den myndigheten, så länge ett beslut om inhibition av verkställigheten som meddelats enligt 12 kap. 17 a § första stycket UtL gäller, omedelbart underrätta Migrationsverket om det finns skäl att upphäva beslutet.

Underrättelseskyligheten syftar till att Migrationsverket, i de fall Migrationsverket inte är verkställande myndighet för ett avlägsnandebeslut, omedelbart ska få veta om den verkställande myndigheten anser att det finns skäl att upphäva beslutet om inhibition av verkställigheten utifrån omständigheter som kommit den myndig-

heten till handa. Det kan till exempel ha kommit in uppgifter till den myndigheten som gör att myndigheten anser att det nu är möjligt att genomföra en verkställighet av avlägsnandebeslutet. Det kan också handla om att Säkerhetspolisen i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen utifrån nytillkomna omständigheter gör bedömningen att ärendet inte längre bör vara ett säkerhetsärende, eftersom utlänningen inte längre utgör ett säkerhetshot.

Om Migrationsverket får information från Säkerhetspolisen om att ett ärende inte längre bör vara ett säkerhetsärende och utlänningen inte heller tillhör någon annan av de personkategorier av utlänningar som kan meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder ska Migrationsverket upphäva beslutet om inhibition av verkställigheten och i stället pröva om det finns förutsättningar för att bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 12 kap. 18 § första stycket UtlL.

17 e §

Om en utlänning beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 17 a § andra stycket ska Migrationsverket, när tillståndet löper ut, pröva om det fortfarande finns ett hinder som inte är bestående mot att avvisnings- eller utvisningsbeslutet verkställs. Det gäller om det saknas anledning att anta att utlänningen har lämnat landet och det i övrigt finns förutsättningar för en sådan prövning.

Om en ny prövning ska ske och det fortfarande finns ett hinder som inte är bestående mot att avvisnings- eller utvisningsbeslutet verkställs, får Migrationsverket vid den nya prövningen besluta om inhibition av verkställigheten enligt 17 a § första stycket eller, om det finns särskilda skäl, bevilja ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 17 a § andra stycket.

Paragrafen är ny och innehåller en reglering om vad som ska ske när ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, som beviljats enligt 12 kap. 17 a § andra stycket UtlL, löper ut. Övervägandena finns i avsnitt 5.9.

Av första stycket framgår att om en utlänning beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 12 kap. 17 a § andra stycket UtlL ska Migrationsverket, när tillståndet löper ut, pröva om det fortfarande finns ett hinder som inte är bestående mot att avvisnings- eller

utvisningsbeslutet verkställs. Det gäller om det saknas anledning att anta att utlänningen har lämnat landet och det i övrigt finns förutsättningar för en sådan prövning.

För att en ny prövning ska kunna ske kommer Migrationsverket i regel att behöva ta kontakt med utlänningen för att höra om något nytt tillkommit i ärendet. Det är Migrationsverket som på eget initiativ ska ta denna kontakt och som ska bedöma om förutsättningarna för att genomföra en ny prövning är uppfyllda och, om så är fallet, göra en sådan prövning. Det gäller även om det tidsbegränsade uppehållstillståndet beviljats av en migrationsdomstol eller av Migrationsöverdomstolen.

Att en ny prövning ska ske om det saknas anledning att anta att utlänningen har lämnat landet och det i övrigt finns förutsättningar för en sådan prövning innebär att en ny prövning alltid ska ske om utlänningen kan nås och det inte finns anledning att anta att utlänningen har lämnat Sverige.

Om utlänningen inte går att nå när det är dags för en ny prövning ska en sådan ändå genomföras om Migrationsverket bedömer att prövningen trots allt kan ske och det inte finns någon indikation på att utlänningen har lämnat landet. En prövning utan den enskildes medverkan skulle till exempel kunna ske om det tillfälliga verkställighetshindret beror enbart på de allmänna förhållandena i utlänningens hemland och dessa, enligt tillgänglig landinformation, inte bedöms ha förändrats sedan den tidigare prövningen, samtidigt som Migrationsverket inte har någon indikation på att utlänningen har lämnat landet. Motsatsvis behöver en ny prövning inte göras om utlänningen inte går att nå när det är dags för en sådan och det inte heller bedöms möjligt att genomföra en ny prövning utan den enskildes medverkan eller det finns anledning att anta att utlänningen har lämnat landet.

Om Migrationsverket bedömer att det saknas förutsättningar för myndigheten att göra en ny prövning blir beslutet om avvisning eller utvisning verkställbart när Migrationsverket konstaterat att förutsättningar för att genomföra en sådan prövning saknas och tiden för det tidsbegränsade uppehållstillståndet löpt ut.

Om utlänningen anträffas eller på egen hand tar kontakt med myndigheterna efter att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, som meddelats med stöd av 12 kap. 17 a § andra stycket UtlL, löpt ut utan att en ny prövning skett får Migrationsverket öppna ett nytt

ärende om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 17 a § UtlL, om myndigheten då bedömer att det tillfälliga verkställighetshindret består. Om Migrationsverket i en sådan situation gör bedömningen att det inte längre finns ett tillfälligt hinder mot verkställigheten, är detta ställningstagande inte överklagbart. Om Migrationsverket i en sådan situation i stället bedömer att verkställighetshindret övergått till att utgöra ett bestående verkställighetshinder får en prövning enligt 12 kap. 18 § första stycket UtlL göras. Utlänningen har också möjlighet att hos Migrationsverket ansöka om ny prövning av frågan om uppehållstillstånd med stöd av 12 kap. 19 § UtlL.

Av *andra stycket* framgår att om en ny prövning ska ske och det fortfarande finns ett hinder som inte är bestående, mot att avvisnings- eller utvisningsbeslutet verkställs, får Migrationsverket vid den nya prövningen besluta om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 17 a § första stycket UtlL eller, om det finns särskilda skäl, bevilja utlänningen ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 12 kap. 17 a § andra stycket UtlL. Det innebär att om en ny prövning ska genomföras, och det tillfälliga verkställighetshindret består, ska huvudalternativet vid den nya prövningen vara ett beslut om inhibition av verkställigheten. Bedömningen av om det finns särskilda skäl för att i en sådan situation i stället bevilja utlänningen ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd ska ske på motsvarande sätt som när det tidigare beslutet enligt 12 kap. 17 a § andra stycket UtlL fattades.

18 §

Migrationsverket får bevilja uppehållstillstånd om det i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft kommer fram nya omständigheter som innebär att

1. det finns ett hinder mot verkställighet enligt 1, 2 eller 3 §,
2. det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen, eller
3. det finns medicinska hinder eller någon annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas.

Barn får beviljas uppehållstillstånd enligt första stycket 3 även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer.

Vid bedömningen enligt första stycket 3 av om det finns någon annan särskild anledning att ett beslut inte bör verkställas ska kon-

sekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder särskilt beaktas, om det står klart att uppehållstillstånd på grund av stark anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket 1–4 eller 5 kap. 3 a § första stycket 1–4 eller andra stycket skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige.

Migrationsverket får också besluta om inhibition.

I 12 kap. 17 a–17 e §§ finns bestämmelser om inhibition av verkställigheten och tidsbegränsat uppehållstillstånd för vissa utlänningar, om det finns ett hinder som inte är bestående mot att beslutet om avvisning eller utvisning verkställs.

Paragrafen reglerar möjligheter för en utlänning, förutom en utlänning som är brottsutvisad, att beviljas uppehållstillstånd när det finns ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft men också ett verkställighetshinder. Övervägandena finns i avsnitt 5.13.1.

I femte stycket, som är nytt, finns en upplysning om att det i 12 kap. 17 a–17 e §§ UtlL finns bestämmelser om inhibition av verkställigheten och tidsbegränsat uppehållstillstånd för vissa utlänningar, om det finns ett hinder som inte är bestående mot att beslutet om avvisning eller utvisning verkställs. De utlänningar som här avses är utlänningar som omfattas av 12 kap. 17 a § första stycket 1–4 UtlL, det vill säga utlänningar i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen, uteslutandeärenden, vägransärenden och ordnings- och säkerhetsstörningsärenden. För dessa utlänningar är 12 kap. 18 § första fjärde styckena UtlL tillämpliga endast om det i ett enskilt fall bedöms finnas ett bestående verkställighetshinder. Om det finns ett tillfälligt verkställighetshinder för en sådan utlänning är i stället endast bestämmelserna i 12 kap. 17 a–17 e §§ UtlL tillämpliga. Det gäller för dessa utlänningar oavsett om detta hinder finns redan i samband med att beslutet om avvisning eller utvisning fattas eller om det uppkommer efter att avlägsnandebeslutet fått laga kraft.

13 kap.

10 §

Ett beslut ska vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet om det avser

- uppehållsrätt,

- resedokument,
- uppehållstillstånd,
- arbetstillstånd,
- statusförklaring,
- ställning som varaktigt bosatt i Sverige,
- avvisning eller utvisning,
- återreseförbud,
- upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott,
- förlängning eller upphävande av tidsfrist för frivillig avresa,
- *anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning*,
- förvar eller uppsikt, eller
- kroppsvisitation.

Detsamma gäller ett beslut i fråga om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 f §, 17 a § första stycket eller 17 c §.

Vid beslut i fråga om nationell visering får skälen som ligger till grund för beslutet utelämnas. En utlänning har dock alltid rätt till motivering av ett beslut i fråga om nationell visering, om beslutet går utlänningen emot och utlänningen är en familjemedlem till en EES-medborgare eller omfattas av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer, utan att vara EES-medborgare eller medborgare i Schweiz.

Paragrafen reglerar vilka beslut enligt utlänningslagen som hos förvaltningsmyndigheterna ska vara skriftliga och innehålla de skäl som ligger till grund för besluten. Övervägandena finns i avsnitten 5.11.4, 5.20.5 och 6.15.2.

I *första stycket* har lagts till att beslut som avser anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska vara skriftliga och innehålla de skäl som ligger till grund för besluten. Tillägget innebär att samtliga beslut som de verkställande myndigheterna fattar i fråga om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning enligt 9 a kap. UtlL ska vara skriftliga och motiverade. Det gäller alltså, förutom de

beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning som är bärare av tvångsåtgärden, beslut om upphävande av ett sådant beslut enligt 9 a kap. 5 § första stycket UtlL, beslut om ändring av ett sådant beslut enligt 9 a kap. 6 § UtlL och beslut om undantag från eller tillfälliga lättnader i ett sådant beslut enligt 9 a kap. 7 § andra stycket UtlL.

I första stycket har också lagts till att beslut i fråga om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 f §, 17 a § första stycket eller 17 c § UtlL ska vara skriftliga och innehålla de skäl som ligger till grund för besluten.

Migrationsverket får inte besluta om inhibition av verkställigheten eller bevilja uppehållstillstånd för en utlänning som är brottsutvisad vid ett tillfälligt verkställighetshinder enligt 12 kap. 16 b § första stycket UtlL. Migrationsverket får dock med stöd av 12 kap. 16 f § UtlL, under vissa förutsättningar, upphäva ett sådant beslut som meddelats av en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen. Ett beslut att upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten som Migrationsverket fattar ska vara skriftligt och motiverat.

Migrationsverkets beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 17 a § första stycket UtlL ska också vara skriftliga och motiverade. Med stöd av denna reglering kan Migrationsverket besluta om inhibition av verkställigheten för de utlänningar som omfattas av 12 kap. 17 a § första stycket 1–4 UtlL, det vill säga utlänningar i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen, uteslutandeärenden, vägransärenden och ordnings- och säkerhetsstörningsärenden. Också ett beslut av Migrationsverket att upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 17 c § UtlL ska vara skriftligt och motiverat. När Migrationsverket beviljar en utlänning, som omfattas av 12 kap. 17 a § första stycket 1–4 UtlL, uppehållstillstånd gäller vad som anges i 13 kap. 10 § UtlL om uppehållstillstånd. Också ett sådant beslut ska således vara skriftligt och motiverat.

För migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen gäller i fråga om motivering av beslut 30 § andra stycket FPL.

14 kap.

4 d §

Migrationsverkets beslut i fråga om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 f §, 17 a § första stycket eller 17 c § får överklagas till en migrationsdomstol.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om överklagande av Migrationsverkets beslut i fråga om inhibition av verkställigheten. Övervägandena finns i avsnitt 5.11.1.

I paragrafen anges att Migrationsverkets beslut i fråga om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 f §, 17 a § första stycket eller 17 c § UtlL får överklagas till en migrationsdomstol. Det innebär att beslut om inhibition av verkställigheten som Migrationsverket fattar med stöd av 12 kap. 17 a § första stycket UtlL och alltså för utlännningar i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen, uteslutandenärenden, vägransärenden och ordnings- och säkerhetsstörningsärenden får överklagas till en migrationsdomstol. Det gäller både sådana beslut som meddelas för första gången och sådana beslut som meddelas i samband med en ny prövning av ett sådant beslut. Migrationsverkets beslut att upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 f eller 17 c § UtlL får också överklagas till en migrationsdomstol.

Överklagandena följer den ordinarie processen i utlänningsärenden. Det innebär att Migrationsverkets beslut får överklagas till behörig migrationsdomstol.⁴²⁹ I säkerhetsärenden enligt utlänningslagen innebär det migrationsdomstolen i Stockholm.⁴³⁰

Migrationsdomstolens beslut får överklagas till Migrationsöverdomstolen med krav på prövningstillstånd. Migrationsöverdomstolens beslut får inte överklagas (16 kap. 9 och 11 §§ UtlL).

9 §

Beslut av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Migrationsverket om förvar eller uppsikt får överklagas till en migrationsdomstol.

⁴²⁹ Se 6 § förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

⁴³⁰ Se 7 e § förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

Beslut om förvar eller uppsikt får överklagas särskilt och utan begränsning till viss tid.

Vad som anges i första och andra styckena gäller även beslut av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Migrationsverket om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning enligt 9 a kap. 1 eller 7 §.

Paragrafen reglerar överklagande av vissa beslut om tvångsmedel. Övervägandena finns i avsnitt 6.15.1.

Paragrafen innehåller ett nytt *tredje stycke*. Enligt detta gäller vad som anges i första och andra styckena även beslut av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Migrationsverket om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning enligt 9 a kap. 1 eller 7 § UtlL. Det innebär att de beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning som de verkställande myndigheterna fattar med stöd av 9 a kap. 1 § UtlL, och som är bärare av tvångsåtgärden, får överklagas till en migrationsdomstol. Bärare av tvångsåtgärden är dels ett ursprungligt beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning, dels ett sådant beslut som fattas i samband med en ny prövning enligt 9 a kap. 3 § UtlL och som innebär att tvångsåtgärden består. En verkställande myndighets beslut att helt eller delvis avslå en ansökan om undantag från eller tillfälliga lättnader i ett beslut om anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning enligt 9 a kap. 7 § UtlL får också överklagas till en migrationsdomstol.

Besluten får överklagas särskilt och utan begränsning till viss tid. Behörig migrationsdomstol att pröva ett sådant överklagande framgår av 6 och 7 e §§ förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

Migrationsdomstolens beslut får överklagas till Migrationsöverdomstolen med krav på prövningstillstånd. Migrationsöverdomstolens beslut får inte överklagas (16 kap. 9 och 11 §§ UtlL).

11 §

Migrationsverkets beslut i fråga om avvisning, utvisning, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, statusförklaring, resedokument, främlingspass, ställning som varaktigt bosatt, *inhibition av verkställigheten*

enligt 12 kap. 17 a § första stycket eller 17 c §, förvar och uppsikt i ett säkerhetsärende får överklagas av Säkerhetspolisen.

Paragrafen reglerar möjligheten för Säkerhetspolisen att överklaga vissa beslut som Migrationsverket fattar. Övervägandena finns i avsnitt 5.11.2.

I paragrafen har lagts till att Migrationsverkets beslut i fråga om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 17 a § första stycket eller 17 c § UtlL får överklagas av Säkerhetspolisen i ett säkerhetsärende. Det innebär att Säkerhetspolisen får överklaga ett beslut om inhibition av verkställigheten som Migrationsverket meddelar med stöd av 12 kap. 17 a § UtlL i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen. Vilka ärenden som är säkerhetsärenden enligt utlänningslagen framgår av 1 kap. 7 § UtlL.

Säkerhetspolisen får också, med stöd av vad som anges om uppehållstillstånd i paragrafen, överklaga ett beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd som Migrationsverket meddelar en utlänning med stöd av 12 kap. 17 a § andra stycket UtlL i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen.

Hänvisningen i paragrafen till 12 kap. 17 c § UtlL innebär att Säkerhetspolisen också får överklaga ett beslut av Migrationsverket att upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen.

När ett beslut i ett säkerhetsärende överklagas är Säkerhetspolisen motpart till den enskilde, tillsammans med Migrationsverket, vid handläggningen i migrationsdomstolen och i Migrationsöverdomstolen, se 16 kap. 6 § andra stycket UtlL.

16 kap.

6 §

I ett mål om avvisning är Migrationsverket motpart till utlänningen. Detsamma gäller i ett mål om återreseförbud där beslut meddelats av Polismyndigheten i samband med ett beslut om avvisning.

När ett beslut i ett säkerhetsärende överklagas är såväl Migrationsverket som Säkerhetspolisen motparter till utlänningen vid

handläggningen i migrationsdomstolen och i Migrationsöverdomstolen.

I ett mål om uppehållstillstånd för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott, eller om upphävande av ett sådant utvisningsbeslut, är Migrationsverket och, i fråga om ett säkerhetsärende, Säkerhetspolisen motparter till utlänningen vid handläggningen i migrationsdomstolen och i Migrationsöverdomstolen. *Detsamma gäller i ett mål om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket, 16 e § tredje stycket eller 16 h § andra stycket, eller om upphävande av ett sådant beslut, för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott.*

Paragrafen reglerar den enskildes motparter vid överklagande av vissa beslut. Övervägandena finns i avsnitt 5.20.3.

I *tredje stycket* har gjorts ett tillägg om att i ett mål om inhibition av verkställigheten, som rör en brottsutvisad enligt 12 kap. 16 b § första stycket, 16 e § tredje stycket eller 16 h § andra stycket UtlL, eller om upphävande av ett sådant beslut, är Migrationsverket den enskildes motpart vid handläggningen i migrationsdomstolen och i Migrationsöverdomstolen. Om det är fråga om ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen är Migrationsverket och Säkerhetspolisen den enskildes motparter vid handläggningen i överinstanserna. Det anförda gäller såväl i mål där frågan om inhibition av verkställigheten prövas för första gången som i mål som handlar om ny prövning av ett sådant beslut eller ett beslut att bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd som meddelats med stöd av 12 kap. 16 b § första stycket UtlL. Detsamma gäller i mål som avser frågan om upphävande av ett beslut om inhibition av verkställigheten.

9 §

En migrationsdomstols beslut överklagas till Migrationsöverdomstolen. En migrationsdomstols beslut i mål om avvisning som i första instans prövats av Polismyndigheten får dock inte överklagas i andra fall än de som avses i 14 kap. 2 § andra meningen.

En migrationsdomstols beslut om förvar i annat fall än efter överklagande i förvarsfrågan får överklagas särskilt till Migrationsöverdomstolen.

Säkerhetspolisen får, i fråga om ett säkerhetsärende, överklaga en migrationsdomstols beslut om inhibition av verkställigheten eller om att bevilja ett uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b § första stycket.

Migrationsöverdomstolens beslut får inte överklagas.

Paragrafen handlar om överklagande av en migrationsdomstols beslut och om att Migrationsöverdomstolens beslut inte får överklagas. Övervägandena finns i avsnitt 5.20.2.

Tredje stycket är nytt. I detta anges att Säkerhetspolisen i ett säkerhetsärende får överklaga en migrationsdomstols beslut om inhibition av verkställigheten eller om att bevilja utlänningen ett uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b § första stycket UtL. Det innebär att Säkerhetspolisen i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen får överklaga ett sådant beslut som en migrationsdomstol meddelar avseende en utlänning som är brottsutvisad. Vilka ärenden som är säkerhetsärenden enligt utlänningslagen framgår av 1 kap. 7 § UtL.

Fjärde stycket utgörs av det tidigare tredje stycket i paragrafen.

11 §

Prövningstillstånd krävs vid överklagande av en migrationsdomstols beslut till Migrationsöverdomstolen.

Vid överklagande av en migrationsdomstols beslut enligt 9 § andra stycket krävs dock inte prövningstillstånd. Prövningstillstånd krävs inte heller vid överklagande av en migrationsdomstols beslut i fråga om

1. statusförklaring eller uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § efter överlämnande enligt 4 kap. 6 § andra stycket eller 5 kap. 20 § andra stycket, *eller*

2. *inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket, 16 e § tredje stycket eller 16 h § andra stycket.*

Vidare krävs inte prövningstillstånd om migrationsdomstolen som första instans upphäver ett beslut om inhibition av verkställigheten som meddelats med stöd av 12 kap. 17 a § första stycket.

Paragrafen reglerar frågan om prövningstillstånd vid överklagande av en migrationsdomstols beslut till Migrationsöverdomstolen. Övervägandena finns i avsnitten 5.11.1 och 5.20.1.

I *andra stycket* har en uppdelning gjorts i två punkter. Regleringen i andra punkten är ny.

I *första punkten* har tagits in den nuvarande regleringen som gäller vid överklagande av en migrationsdomstols beslut i fråga om statusförklaring eller uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § UtlL eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § UtlL efter överlämnande enligt 4 kap. 6 § andra stycket eller 5 kap. 20 § andra stycket UtlL.

I *andra punkten* har tagits in en ny reglering om att prövningstillstånd inte krävs vid överklagande till Migrationsöverdomstolen av en migrationsdomstols beslut i fråga om inhibition av verkställigheten för en brottsutvisad enligt 12 kap. 16 b § första stycket, 16 e § tredje stycket eller 16 h § andra stycket UtlL. Det innebär att en utlänning som är brottsutvisad kommer att kunna få ett beslut i fråga om inhibition av verkställigheten som en migrationsdomstol meddelar överprövat av Migrationsöverdomstolen utan krav på prövningstillstånd. Det gäller oavsett om det är ett beslut om inhibition av verkställigheten eller ett beslut om upphävande av ett sådant beslut. Regleringen möjliggör alltså en domstolsprövning i två instanser i dessa mål.

Tredje stycket är nytt. I detta anges att prövningstillstånd inte krävs vid överklagande av en migrationsdomstols beslut om domstolen som första instans upphäver ett beslut om inhibition av verkställigheten som meddelats med stöd av 12 kap. 17 a § första stycket UtlL.

Några exempel ges i det följande. Säkerhetspolisen kan i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen hos Migrationsverket yrka att ett beslut om inhibition av verkställigheten, som meddelats med stöd av 12 kap. 17 a § första stycket UtlL, ska upphävas eftersom man anser att avlägsnandebeslutet kan verkställas. Om Migrationsverket inte beslutar om ett sådant upphävande, kan Säkerhetspolisen överklaga detta beslut till migrationsdomstolen med stöd av 14 kap. 11 § UtlL. I migrationsdomstolen kan Säkerhetspolisen på nytt yrka att beslutet om inhibition av verkställigheten ska upphävas. Om migrationsdomstolen bifaller överklagandet och således upphäver beslutet om inhibition av verkställigheten, får den enskilde överklaga upphävandebeslutet till Migrationsöverdomstolen utan krav på prövningstillstånd. Den enskilde kan i ett sådant fall alltså få till stånd en överprövning av migrationsdomstolens beslut hos Migrationsöverdom-

stolen utan krav på prövningstillstånd. Ett annat exempel är en situation där Migrationsverket beslutat om inhibition av verkställigheten, till exempel för en utlänning som är utesluten från att anses som flykting eller alternativt skyddsbehövande. Efter överklagande gör migrationsdomstolen bedömningen att avlägsnandebeslutet går att verkställa och upphäver därför beslutet om inhibition av verkställigheten. Också i ett sådant fall bör den enskilde få överklaga upphävandebeslutet till Migrationsöverdomstolen utan krav på prövningstillstånd.

18 kap.

1 §

Offentligt biträde ska förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas, i mål och ärenden om

1. avvisning, dock inte hos Polismyndigheten om inte utlänningen enligt 10 kap. 1 eller 2 § hållits i förvar sedan mer än tre dagar,

2. utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 11 § andra stycket,

3. verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag, om beslut om inhibition meddelats av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen eller om ny prövning beviljats,

4. *anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning enligt 9 a kap.,*

5. verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag, dock endast när det gäller fråga om förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 § och utlänningen hållits i förvar sedan mer än tre dagar, och

6. hemsändande enligt 23 kap. 2 §.

Offentligt biträde ska alltid förordnas i mål och ärenden enligt första stycket 1 och 2 för barn som har ansökt om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 §, om barnet saknar vårdnadshavare här i landet. Offentligt biträde ska också förordnas för ett barn som saknar vårdnadshavare här i landet om ny prövning har beviljats barnet.

Offentligt biträde ska alltid förordnas för barn som hålls i förvar enligt 10 kap. 2 §, om barnet saknar vårdnadshavare här i landet.

Paragrafen reglerar frågan om offentligt biträde i mål och ärenden enligt utlänningslagen. Övervägandena finns i avsnitten 5.11.3 och 5.20.4, såvitt gäller mål och ärenden om inhibition av verkställigheten, och i avsnitt 6.15.5, såvitt gäller mål och ärenden om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning.

I ett mål eller ärende om uppehållstillstånd där asylskäl anförs finns det en presumtion som innebär att utlänningen har rätt till bistånd av ett offentligt biträde.⁴³¹ När frågan om det finns ett tillfälligt verkställighetshinder aktualiseras på det stadiet finns således redan ett offentligt biträde förordnat för utlänningen. I ett sådant mål eller ärende får detta förordnande anses innefatta också frågan om verkställighetshinder.

Om ett mål eller ärende om uppehållstillstånd inte rör en fråga om asyl och något offentligt biträde inte redan är förordnat kan, om frågan om verkställighetshinder uppkommer i ett sådant mål eller ärende, ett offentligt biträde förordnas med stöd av *första styckets första eller andra punkt* i paragrafen. Det gäller under förutsättning att behov av ett sådant biträde bedöms finnas.

För det fall frågan om det finns ett tillfälligt verkställighetshinder uppkommer först på verkställighetsstadiet, det vill säga när det redan finns ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut, kan ett offentligt biträde vid behov förordnas med stöd av *första styckets tredje punkt* i paragrafen, i ett mål eller ärende om inhibition av verkställigheten. I vissa av dessa mål eller ärenden kommer först ett inhibitionsbeslut, till exempel enligt 12 kap. 13 eller 20 § UtL, att behöva fattas.

Första styckets fjärde punkt är ny. Den innehåller en reglering om att i mål och ärenden om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning enligt 9 a kap. UtL ska offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Det innebär alltså att om det finns behov av det ska ett offentligt biträde förordnas för en utlänning i ett sådant mål eller ärende. Behov av ett biträde torde inte sällan finnas i dessa mål och ärenden då fråga är om tvångsmedel. Det gäller särskilt i ärenden där en muntlig förhandling ska hållas i samband med en ny prövning av ett sådant beslut enligt 9 a kap. 4 § UtL.

⁴³¹ Se MIG 2006:2.

Behov av offentligt biträde torde inte finnas i ärenden där fråga endast är om ändring av ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning enligt 9 a kap. 6 § UtlL. Detsamma torde gälla i mål eller ärenden om undantag från eller tillfälliga lättnader i ett beslut om anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning enligt 9 a kap. 7 § UtlL.

Första styckets femte och sjätte punkter utgörs av de tidigare fjärde och femte punkterna i paragrafen.

20 kap.

1 a §

Den som bryter mot anmälningsskyldighet eller en områdesbegränsning enligt 9 a kap. döms till fängelse i högst ett år. Om brottet är ringa, döms till böter.

Ringa brott får åtalas av åklagare endast om åtal är motiverat från allmän synpunkt.

Paragrafen är ny och innehåller en reglering om straffansvar för den som bryter mot anmälningsskyldighet eller en områdesbegränsning enligt 9 a kap. UtlL. Övervägandena finns i avsnitt 6.21.

Av *första styckets första mening* framgår att den som bryter mot anmälningsskyldighet eller en områdesbegränsning enligt 9 a kap. UtlL döms till fängelse i högst ett år. Ett straffansvar förutsätter att utlänningen på ett korrekt sätt har delgetts beslutet om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning, se avsnitt 6.15.3. Det straffbara området omfattar endast uppsåtliga handlingar och således inte gärningar som begås av oaktsamhet. I fråga om påföljdsval bör det många gånger finnas skäl att bestämma påföljden till fängelse. Det gäller även om varken straffvärdet i sig eller den tilltalades tidigare brottslighet skulle motivera det. Hur starkt brottslighetens art talar för fängelse får emellertid avgöras utifrån omständigheterna i varje enskilt fall.

Av *första styckets andra mening* framgår att vid ringa brott ska dömas till böter. Exempel på ringa brott är en utlänning som anmäler sig för sent vid ett eller ett par anmälningstillfällen eller anmäler sig på fel plats eller tid. Ringa brott kan också handla om en utlänning som missar ett eller ett par anmälningstillfällen. Härutöver kan det

handla om en utlänning som har fått en områdesbegränsning och som vid ett enstaka tillfälle och under en begränsad tid av en dag befinner sig utanför det tillåtna vistelseområdet utan att ha beviljats tillstånd för det.

Av *andra stycket* framgår att ringa brott får åtalas av åklagare endast om åtal är motiverat från allmän synpunkt. Huvudregeln är alltså att åtal ska väckas också vid ringa brott. Det är emellertid möjligt för en åklagare att i en sådan situation välja att inte väcka åtal. Så kan vara fallet om brottet är ringa och ett åtal inte skulle fylla något rimligt syfte. Det gäller bland annat i fråga om åsidosättanden eller överträdelser som inte är särskilt straffvärda. Det gäller också för situationer där det finns starka humanitära skäl som talar emot ett åtal. En utlänning kan till exempel ha brutit mot en anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning vid ett enstaka tillfälle på grund av att han eller hon hastigt har tvingats uppsöka ett sjukhus eller en annan typ av vårdinrättning för att utlänningen själv eller någon nära anhörig till honom eller henne blivit akut sjuk. En annan situation där åtal i vissa fall kan underlåtas är när avlägsnandebeslutet kan verkställas i närtid.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.
2. De nya föreskrifterna om inhibition av verkställigheten vid hinder som inte är bestående mot att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut verkställs gäller även vid prövningen av ett överklagande av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som meddelats före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i avsnitten 10.1, 10.2.1 och 10.2.2.

I *andra punkten* anges att de nya föreskrifterna om inhibition av verkställigheten vid hinder som inte är bestående mot att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut verkställs gäller även vid prövningen av ett överklagande av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som meddelats före ikraftträdandet.

För en utlänning som omfattas av de nya bestämmelserna om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder men som före ikraftträdandet av dessa har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, till exempel enligt 5 kap. 11, 12 kap. 16 b eller

18 § UtlL, kommer det beviljade tillståndet att fortsätta att gälla tills tiden för detta löper ut. För utlänningen kommer således de nya bestämmelserna om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder att aktualiseras först därefter.

12.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

4 §

Denna lag omfattar utlänningar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser och som inte är folkbokförda här i landet,

2. har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet,

3. hålls i förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen och som inte har placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest,

4. vistas här med stöd av tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 15 d § utlänningslagen *eller*

5. *har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § första stycket utlänningslagen.*

Sådana utlänningar som avses i första stycket 1 eller 2 omfattas av lagen även om de har meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning. Det gäller dock inte en utlänning som håller sig undan så att beslutet inte kan verkställas.

Paragrafen reglerar vilka som omfattas av lagen. Övervägandena finns i avsnitt 9.19.1.

I *första stycket* införs en ny *femte punkt* som innebär att lagen omfattar även de utlänningar som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § första stycket UtlL.

5 §

En region ska erbjuda sådana utlänningar som avses i 4 § första stycket 1–3 och 5 och som inte har fyllt 18 år, vård i samma omfattning som erbjuds den som är bosatt inom regionen.

Vård i den omfattning som avses i första stycket ska även erbjudas utlänningar som avses i 4 § första stycket 4.

Paragrafen anger den vård som barn ska erbjudas. Övervägandena finns i avsnitten 9.19.1 och 9.19.3.

I första stycket läggs den nya femte punkten i 4 § första stycket till. Det innebär att barn som omfattas av den nya lagen ska erbjudas vård i samma omfattning som erbjuds barn som är bosatta inom regionen. Åldersgränsen för fullständig tandvård är 18 år, i enlighet med vad som gäller för asylsökande barn.

6 §

En region ska erbjuda utlänningar som avses i 4 § första stycket 1–3 och 5 och som har fyllt 18 år, vård som inte kan anstå, mödrahälsovård, vård vid abort och preventivmedelsrådgivning.

I paragrafen anges vilken vård som ska erbjudas vuxna som omfattas av den nya lagen. Övervägandena finns i avsnitten 9.19.1 och 9.19.3. Genom att femte punkten i 4 § första stycket läggs till kommer vuxna i den nya lagens personkrets att erbjudas vård i samma omfattning som erbjuds asylsökande vuxna.

12.11 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

5 kap.

3 §

Den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år ska anses vara bosatt här i landet. Detta gäller dock inte om synnerliga skäl talar mot det.

En utlänning som har ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd enligt 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716) ska inte anses vara bosatt här. Detta gäller dock inte, om utlänningen har beviljats en flyktingstatusförklaring enligt 4 kap. 3 c § utlänningslagen eller ett resedokument enligt 4 kap. 4 § utlänningslagen.

Den som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § första stycket utlänningslagen ska inte anses vara bosatt här.

En i Sverige bosatt person som lämnar landet ska fortfarande anses vara bosatt här i landet om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år.

Paragrafen innehåller bland annat bestämmelser om vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att en person som kommer till Sverige ska anses vara bosatt här. Övervägandena finns i avsnitten 9.18.1 och 9.18.2.

I ett nytt *tredje stycke* anges att den som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § första stycket UtLL inte ska anses bosatt här. Det innebär att den som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt dessa paragrafer inte är försäkrad för bosättningsbaserade förmåner. Det gäller oavsett vad som i övrigt anges i socialförsäkringsbalken och oavsett om han eller hon är folkbokförd här eller inte.

Rätten till en pågående bosättningsbaserad förmån bör upphöra när det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder (jämför HFD 2016 ref. 43). Den som har behov av exempelvis personlig assistans enligt 51 kap. SFB kan få behoven tillgodosedda genom att Migrationsverket har tillgång till anpassade boendeplatser för särskilda behov och genom den kommun där han eller hon bor. Bestämmelserna i 5 kap. 18 § SFB ger också en möjlighet att i undantagsfall få en fortsatt bosättningsbaserad förmån om det med hänsyn till omständigheterna skulle framstå som uppenbart oskäligt att den dras in.

12.12 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

29 kap.

3 §

De personer som avses i 2 § andra stycket 1 och 2 har rätt till utbildning i gymnasieskola och anpassad gymnasieskola endast om de har påbörjat utbildningen innan de fyllt 18 år. De har inte rätt till utbildning i kommunal vuxenutbildning.

De personer som avses i 2 § andra stycket 4 har endast rätt till utbildning i förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola och sameskola.

De personer som avses i 2 § andra stycket 5 har endast rätt till utbildning i förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola och, om de påbörjar utbildningen innan de fyllt 18 år, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola.

En person som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § första stycket utlänningslagen (2005:716) har inte rätt till kommunal vuxenutbildning.

Paragrafen innehåller begränsningar i rätten till utbildning för de personer som är bosatta eller anses bosatta i landet enligt 29 kap. 2 § skollagen. Övervägandena finns i avsnitten 9.21 och 9.21.2.

I 29 kap. 2 § första stycket skollagen anges att med bosatt i landet avses i skollagens mening den som ska vara folkbokförd enligt folkbokföringslagen.

I andra stycket i nämnda paragraf anges att vid tillämpning av skollagen ska också vissa andra uppräknade personkategorier anses bosatta i landet. I den uppräknningen ingår bland andra asylsökande (punkten 1) och den som vistas här utan stöd av myndighetsbeslut eller författning (punkten 5).

Av tredje stycket i samma paragraf framgår att om beslut om avvisning eller utvisning meddelats någon som är asylsökande anses

han eller hon fortsatt vara bosatt i Sverige tills han eller hon lämnar landet. Om personen håller sig undan så att beslutet inte kan verkställas ska personen i stället anses bosatt i Sverige enligt andra styckets femte punkt.

I 29 kap. 3 § skollagen finns uppräknat i vilka fall det finns begränsningar när det gäller olika former av utbildning för dem som anses bosatta enligt 29 kap. 2 § samma lag. Av paragrafen framgår att asylsökande (första stycket i paragrafen) och personer som vistas här utan stöd av myndighetsbeslut eller författning (tredje stycket i paragrafen) inte har rätt till kommunal vuxenutbildning.

Ett nytt *fjärde stycke* föreslås i 3 §. I det anges att en person som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § första stycket UtL inte har rätt till kommunal vuxenutbildning. Det gäller oavsett på vilken grund en sådan person kan anses bosatt i Sverige och oavsett vad som framgår av skollagen i övrigt.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.
2. De nya föreskrifterna tillämpas inte för den som har antagits till kommunal vuxenutbildning före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i avsnitt 10.2.4.

I *andra punkten* anges att för den som har antagits till kommunal vuxenutbildning före ikraftträdandet tillämpas inte det nya stycket i paragrafen. Den personen har möjlighet att fortsätta utbildningen enligt sitt antagningsbeslut om beslutet att antas till utbildningen har fattats före ikraftträdandet av den nya bestämmelsen.

12.13 Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

3 a §

Lagen gäller inte för den som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller 17 a § första stycket utlänningslagen (2005:716).

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 9.23.1.

Den som omfattas av den nya lagen kommer inte att ha något sådant giltigt uppehållstillstånd som enligt 1 eller 2 § lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare krävs för att omfattas av lagens bestämmelser. Därmed kommer han eller hon inte att ha rätt till insatser enligt lagen.

Av 3 § i lagen framgår emellertid att den också gäller för utläningar som har haft ett uppehållstillstånd enligt 1 eller 2 § och som inom giltighetstiden för uppehållstillståndet har ansökt om ett nytt eller fortsatt uppehållstillstånd som avses i 1 eller 2 §. Om en ansökan avslås gäller lagen tills beslutet fått laga kraft. En sådan situation skulle kunna vara aktuell för en utlänning som omfattas av den nya lagen. Den nya paragrafen reglerar den situation som avses i 3 §. Paragrafen innebär att lagen inte ska gälla för en utlänning som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder. Det tydliggör att etableringsinsatser inte ska ges en utlänning som annars enligt 3 § hade omfattats av lagen.

Departementsserien 2024

Kronologisk förteckning

1. Ändrade regler om tillsyn m.m. över Totalförsvarets forskningsinstitut. Fö.
2. Avtal om försvarssamarbete med Amerikas förenta stater. Fö.
3. Partipolitiska lotterier. Fi.
4. Ett digitalt utvecklingsstöd till vissa tidskrifter. Ku.
5. Sociala grundvillkor i den gemensamma jordbrukspolitiken. LI.
6. Stärkt försvarsförmåga. Sverige som allierad. Fö.
7. Avskildhet vid dygnsvilan. En delredovisning angående frågor om Statens institutionsstyrelsens särskilda befogenheter. S.
8. Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner. A.
9. Bättre förutsättningar för utsänd statlig personal. UD.
10. Stärkt skydd för vissa förtroendevalda och en tydligare intern kontroll i kommuner och regioner. Fi.
11. Förbättrade möjligheter för polisen att använda kamerabevakning. Ju.
12. Pensionärernas levnadsstandard då och nu. En studie av pensionärernas levnadsstandard 2003–2024. S.
13. Bättre förutsättningar för att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst. S.
14. Ändamålsenlig styrning av äldreomsorgen via riktade statsbidrag. S.
15. Underlätta, utbilda, uppskatta – så erkänns ungas ideella engagemang. S.
16. Ett fritidskort för barn och unga – en aktiv och meningsfull fritid i gemenskap med andra. S.
17. Sweden's eighth national report under the Joint Convention on the safety of spent fuel management and on the safety of radioactive waste management – Sweden's implementation of the obligations of the Joint Convention. KN.
18. Nya regler om geografiska beteckningar och internationella varumärken. Ju.
19. Ett mer hållbart och längre arbetsliv. S.
20. Förbud mot äktenskap mellan kusiner och vissa andra nära släktingar. Ju.
21. En ny lag om forskningsetiska krav på och etikprövning av forskning som avser människor. U.
22. En moderniserad taltidningsverksamhet. Ku.
23. Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utläningar vid tillfälliga verkställighetshinder. Ju.

Departementsserien 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner. [8]

Finansdepartementet

Partipolitiska lotterier. [3]

Stärkt skydd för vissa förtroendevalda och en tydligare intern kontroll i kommuner och regioner. [10]

Försvarsdepartementet

Ändrade regler om tillsyn m.m. över Totalförsvarets forskningsinstitut. [1]

Avtal om försvarssamarbete med Amerikas förenta stater. [2]

Stärkt försvarsförmåga. Sverige som allierad. [6]

Justitiedepartementet

Förbättrade möjligheter för polisen att använda kamerabevakning. [11]

Nya regler om geografiska beteckningar och internationella varumärken. [18]

Förbud mot äktenskap mellan kusiner och vissa andra nära släktingar. [20]

Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder. [23]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Sweden's eighth national report under the Joint Convention on the safety of spent fuel management and on the safety of radioactive waste management – Sweden's implementation of the obligations of the Joint Convention. [17]

Kulturdepartementet

Ett digitalt utvecklingsstöd till vissa tidskrifter. [4]

En moderniserad taltidningsverksamhet. [22]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Sociala grundvillkor i den gemensamma jordbrukspolitiken. [5]

Socialdepartementet

Avskildhet vid dygnsvilan.

En delredovisning angående frågor om Statens institutionsstyrelsens särskilda befogenheter. [7]

Pensionärernas levnadsstandard då och nu. En studie av pensionärernas levnadsstandard 2003–2024. [12]

Bättre förutsättningar för att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst. [13]

Ändamålsenlig styrning av äldreomsorgen via riktade statsbidrag. [14]

Underlätta, utbilda, uppskatta – så erkänns ungas ideella engagemang. [15]

Ett fritidskort för barn och unga – en aktiv och meningsfull fritid i gemenskap med andra. [16]

Ett mer hållbart och längre arbetsliv. [19]

Utbildningsdepartementet

En ny lag om forskningsetiska krav på och etikprövning av forskning som avser människor. [21]

Utrikesdepartementet

Bättre förutsättningar för utsänd statlig personal. [9]