

Dnr Ju2024/02262

Till: Justitiedepartementet

Stockholm, 19 februari 2025

Asylrättscentrums remissvar gällande *Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder* (Ds 2024:23)

Om Asylrättscentrum

1. Asylrättscentrum är en politiskt och religiöst obunden organisation som ger juridisk rådgivning till asylsökande, ökar kunskapen om migrationsrätt och påverkar för en human och rättssäker asylprocess.

Sammanfattning

2. Den 4 november 2024 lämnades förslaget *Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder* (Ds 2024:23) till regeringen. Förslaget innebär en ordning som gör det möjligt att fatta beslut om att skjuta upp verkställigheten av ett avlägsnandebeslut för vissa personer som på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder inte kan avlägsnas från landet, i stället för att ge dem ett tillfälligt uppehållstillstånd. Det handlar om utlänningar som anses utgöra säkerhetshot, har gjort sig skyldiga till eller misstänks för brott eller som bedömts utgöra hot mot allmän ordning och säkerhet. I förslaget föreslås även att det ska gå att skjuta upp verkställigheten om det finns särskilda omständigheter kopplade till utlänningens levnadssätt som medför att uppehållstillstånd bör nekas. Ett beslut om uppskjutande av verkställigheten ska även kunna påverka personers ekonomiska och sociala rättigheter samt deras rörelsefrihet. Bland annat föreslås att en person ska kunna åläggas en skyldighet att anmäla sig hos Migrationsverket eller Polismyndigheten samt förbjudas att lämna ett visst område. Det föreslås även begränsningar i tillgången till välfärdsförmåner samt att personen inte ska ha rätt att arbeta. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2026.
3. Asylrättscentrum anser att det föreslagna regelverket har betydande brister ur ett rättssäkerhets- och rättighetsperspektiv.

4. Vi på Asylrättscentrum har följande huvudsakliga synpunkter på förslagen:

- Vi anser att utredningen brister i sin bakgrunds- och konsekvensanalys. Vi befarar att de föreslagna förändringarna kan komma att leda till oproportionerliga inskränkningar i rättigheterna för individer i den aktuella målgruppen.
- Vi anser att utredningen inte visat att de föreslagna förändringarna leder till de effekter som önskas: en effektivare hantering av avlägsnandebeslut för vissa utlännningar och en stärkt förmåga att hantera personer som utgör ett säkerhetsshot men som inte kan avlägsnas från landet.
- Vi avstyrker utredningens förslag om att beslut om inhibition av verkställigheten ska kunna fattas i så kallade ”ordnings- och säkerhetsstörningsärenden”, bland annat då de föreslagna reglerna riskerar att tillämpas godtyckligt och medföra förutsebarhetsproblem för den enskilde.
- Vi avstyrker förslaget om att så kallade ”ordnings- och säkerhetsstörningsärenden” ska kunna få beslut om anmälningssplikt med eller utan områdesbegränsning eftersom det riskerar att utgöra en oproportionerlig bestraffning beträffande de utlännningar som dömts för mindre allvarlig brottslighet som exempelvis bidragsfusk eller missbruk av välfärdssystemet.
- Vi anser att utredningen brister i sina bedömningar av om de inskränkningar i grundläggande mänskliga rättigheter som föreslås är proportionerliga.
- Vi ser positivt på att det, om det nya regelverket blir verklighet, även fortsättningsvis ska finnas möjlighet att bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd.
- Vi välkomnar förslagen om överklagbarhet, omprövning och rätten till offentligt biträde men anser att förslagen behöver ses över och justeras för att uppfylla de krav på rättssäkerhet som bör ställas i den här typen av ärenden.
- Vi saknar en konsekvensanalys av hur barn kan påverkas av att en förälder meddelas beslut enligt förslagen.
- Vi anser att det är svårt att överblicka och analysera de sammantagna konsekvenserna av förslagen i promemorian eftersom de sannolikt kommer att påverkas av flera andra pågående utredningar och lagstiftningsinitiativ.

Asylrättscentrums synpunkter

Utgångspunkter

5. Förslaget i promemorian syftar bland annat till att få till stånd en mer effektiv hantering av verkställigheter av avlägsnandebeslut för vissa utlänningar när ett tillfälligt verkställighetshinder upphört. Förslaget omfattar fem kategorier av ärenden:
 - *säkerhetsärenden* enligt utlänningslagen,
 - *uteslutandeärenden* (när personen utesluts från status som flykting eller alternativt skyddsbehövande på grund av att det finns synnerliga skäl att anta att personen till exempel gjort sig skyldig till ett folkrättsbrott eller ett grovt icke-politiskt brott innan personen kom till Sverige)
 - *vägransärenden* (när personen 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, eller om att personen har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet antas fortsätta detta)
 - *ärenden om brottsutvisade*, samt
 - *ordnings- och säkerhetsstörningsärenden*.
6. I promemorian föreslås att personer som faller inom dessa kategorier som huvudregel ska få beslut om inhibition av verkställigheten av avlägsnandebeslut i stället för att, som i dag, beviljas ett tillfälligt uppehållstillstånd. Förslaget grundar sig i att de hinder som finns för att kunna verkställa de aktuella målgruppernas utvisningsbeslut skulle vara av övergående karaktär, det vill säga tillfälliga. Ett beslut om uppskjutande av verkställigheten ska även kunna påverka personers ekonomiska och sociala rättigheter samt deras rörelsefrihet. Bland annat föreslås att en person ska kunna åläggas en skyldighet att anmäla sig hos Migrationsverket eller Polismyndigheten samt förbjudas att lämna ett visst område. Det föreslås även begränsningar i tillgången till välfärdsförmåner samt att personen inte ska ha rätt att arbeta.
7. Asylrättscentrum har i detta remissvar utgått från vårt uppdrag att värna rättssäkerheten i migrationsprocessen. Remissvaret fokuserar på frågan om tillfällighet vid verkställighetshinder samt på de aspekter av förslagen som påverkar rättssäkerhet och åtnjutandet av mänskliga rättigheter.

Osäkert om lagändringarna bidrar till en mer effektiv ordning

8. Ett beslut om inhibition av verkställigheten kan, till skillnad från ett tillfälligt uppehållstillstånd, upphävas när som helst. Det skulle innebära att avlägsnandebeslutet kan verkställas så snart det tillfälliga verkställighetshindret har upphört. Detta anges

vara en anledning till att systemet skulle bli mer effektivt om förslagen genomförs (s. 259). Asylrättscentrum har dock svårt att se att införandet av en sådan ordning skulle leda till en stor ökning av antalet verkställda ärenden. Asylrättscentrum noterar även att utredaren understryker att det är svårt att avgöra i hur stor utsträckning verkställigheterna kommer att kunna ske tidigare än i dag om förslaget genomförs (s. 554).

9. I promemorian anges att möjligheten att genomföra verkställighet är komplex och ofta beroende av flera samverkande faktorer som de verkställande myndigheterna inte har någon möjlighet att påverka (s. 554). Den avgörande faktorn för att kunna verkställa ett ärende är dock om det tillfälliga verkställighetshindret *faktiskt* upphört. Möjligheten att verkställa ett avlägsnandebeslut torde i de flesta fall vara densamma när det tidsbegränsade uppehållstillståndet löper ut som det datum när hindret bedömts ha upphört.
10. I promemorian saknas dessvärre bedömningar av hur vanligt det är i dag att verkställighetshinder som tidigare bedömts vara tillfälliga upphör och att utvisningen därmed kan verkställas. Asylrättscentrums erfarenhet är att verkställighetshinder ofta består under en lång tid.
11. Asylrättscentrum har förståelse för att det kan vara svårt att på förhand ge en prognos över hur många ärenden som kan aktualiseras, men anser att avsaknaden av statistik på hur vanligt det är att verkställighetshinder upphör är en brist i utredningen. En grund för jämförelse är att studera bifallsandelen av avgjorda förlängningsärenden i asyl. Statistik visar att under år 2024 ansåg Migrationsverket att ett tidigare identifierat skyddsbehov kvarstod i 93% av de ärenden som prövades efter att ett första uppehållstillstånd beviljats.¹ Det finns även statistik från Migrationsverket över hur många individer som har fått ett beviljat uppehållstillstånd enligt 5 kap 11 § utlänningslagen på grund av verkställighetshinder – det vill säga en av de grunder som i dag används för de ärenden som istället föreslås få beslut om uppskjuten verkställighet. År 2024 fattade Migrationsverket 361 beslut av detta slag, 63 av dessa var förstagångsbeslut medan 298 ärenden utgjorde förlängningsbeslut. Värt att notera är även att enligt statistik från 2020–2024 gäller drygt 80 % av besluten personer som antingen var statslösa eller medborgare i Syrien, Afghanistan, Eritrea, Irak eller Iran,² länder dit det under en längre tid, av olika anledningar, ofta varit svårt att verkställa personer.
12. I många fall består hindret av att det skulle strida mot principen om non-refoulement att verkställa det meddelade avlägsnandebeslutet, exempelvis för att den enskilde har skyddsskäl gentemot den stat dit utvisningen ska ske. Även i fall där verkställighetshindret inte grundar sig i skyddsskäl är Asylrättscentrums erfarenhet att sådana hinder sällan är av övergående natur. En grupp vars utvisningsbeslut är särskilt

¹ Statistik publicerad av Migrationsverket.

² Uppgifter inhämtade genom mailkorrespondens med Migrationsverkets statistikavdelning.

svåra att verkställa är till exempel statslösa personer, bland annat eftersom det saknas tydlig folkrättslig skyldighet för en stat att ta emot en återvändande statslös person. Svårigheter att verkställa en person till ett land som inte vill ta emot personen gäller även när den enskilde samarbetar med myndigheterna för att verkställa utvisningen. (För ytterligare exempel på och förekomsten av praktiska verkställighetshinder, se SOU 2017:84, kapitel 3.)

13. Asylrättscentrum noterar även att myndigheterna i flera fall inte har någon möjlighet att påverka möjligheterna att verkställa ett avlägsnandebeslut, och därför ofta saknar skäl att genomföra verkställighetsförberedande åtgärder. Enligt förslagen i promemorian ska Migrationsverket trots detta kontinuerligt arbeta med verkställigheten och dessutom på eget initiativ återkommande ompröva besluten (s. 554). Den ordning som föreslås bygger således i stora delar på att Migrationsverket ska genomföra prövningar ex officio. Detta är något som i sig bör leda till en större arbetsinsats än vad som gäller i dag och kan ifrågasättas ur ett processekonomiskt perspektiv såväl som utifrån förslagets uppgivna syfte.
14. Asylrättscentrum ifrågasätter om syftena med förslagen, som att effektivisera verkställighetsarbetet samt att förtydliga att vistelsen är tillfällig för den enskilde, uppfylls. Asylrättscentrum befarar i stället att de föreslagna ändringarna kan komma att innebära att personer som träffas av förslaget kommer att vara i Sverige med ett inhiberat verkställighetsbeslut på obestämd tid.
15. Om förslaget genomförs ser Asylrättscentrum positivt på att det fortsatt ska finnas en möjlighet att i vissa fall kunna bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd. I promemorian anges att en sådan prövning ska vara en helhetsbedömning där hänsyn ska tas till personens hälsotillstånd, levnadsomständigheter i övrigt, skötsamhet och laglydighet men också omständigheter kopplade till varför personen till exempel utesluts från att anses som flykting eller alternativt skyddsbehövande (avsnitt 5.5.5). Det ska även vägas in under hur lång tid personen 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 utlännings ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i stället för att på nytt besluta om inhibition av verkställigheten. Även barnets bästa ska beaktas, utredas och redovisas för det fall att situationen avser ett barn eller om barn berörs av beslutet.
16. Enligt Asylrättscentrum bör en helhetsbedömning även ta hänsyn till om personen faller inom en av de kategorier som enligt artikel 14 i EU:s återvändandenedirektiv (2008/115/EG) är att anse som särskilt utsatta, och därför kan ha ett ökat behov av exempelvis vård och stöd. Med utsatta personer avses här barn, funktionshindrade, äldre, gravida, ensamstående föräldrar och personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld.

Rättssäkerhetsaspekter på förslaget

Överklagbarhet, omprövning och rätten till offentligt biträde

17. Asylrättscentrum anser att det är viktigt att den typ av beslut som föreslås fattas på ett rättssäkert vis och att det finns möjlighet att ändra ett beslut om det senare framkommer att grunderna för beslutet var felaktiga.
18. Asylrättscentrum välkomnar därför möjligheterna att överklaga beslut om inhibition av verkställigheten samt beslut om upphävande av ett beslut om inhibition av verkställigheten. Asylrättscentrum noterar dock att det enligt den föreslagna hanteringen blir olika rättsverkningar för den enskilde beroende på hur beslutet om inhibition upphör. Om Migrationsverket fattar beslut om att upphäva ett beslut om inhibition föreslås detta kunna överklagas. Om ett beslut om inhibitionen däremot löper ut och sen inte tas upp på nytt kommer det inte kunna överklagas. Asylrättscentrum förespråkar en ordning där Migrationsverket även i den andra situationen åläggs att fatta ett överklagbart beslut.
19. Asylrättscentrum anser att det är problematiskt att det ställs krav på prövningstillstånd hos Migrationsöverdomstolen även när frågan om inhibition av verkställighet vid tillfälliga verkställighetshinder prövats av en migrationsdomstol som första instans (s. 278). Denna ordning innebär att prövningen av denna fråga i praktiken kommer att begränsas till en instans. Asylrättscentrum delar inte utredningens slutsats att en sådan ordning bör kunna godtas, då vi anser att den enskilde av rättssäkerhetsskäl måste kunna överklaga beslutet till Migrationsöverdomstolen utan krav på prövningstillstånd.
20. Asylrättscentrum noterar även att Migrationsverkets beslut om tilldelning av boendeplats enligt promemorian inte ska vara överklagbart. Eftersom följden av ett sådant beslut kan bli att den enskildes mänskliga rättigheter i praktiken begränsas kraftigt anser Asylrättscentrum att även dessa beslut bör kunna överklagas.
21. Asylrättscentrum anser dock att det är positivt att beslut om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning ska få överklagas utan begränsning i tid. En liknande ordning som för beslut om förvar och uppsikt är lämplig eftersom det är fråga om rättighetsinskränkningar och användning av ett tvångsmedel.
22. Det föreslås att beslut om inhibition av verkställighet löpande ska prövas på nytt (se avsnitt 5.6 och 5.15). Det är dock något oklart om denna prövning endast ska avse en prövning av om det fortsatt finns ett hinder mot verkställighet, eller om prövningen

även avser själva grunden att undanta utlänningen från ett normalt förfarande – det vill säga skälen för att en utlänning ansetts tillhöra någon av de kategorier av ärenden för vilka denna typ av beslut får fattas. Mot bakgrund att hinder mot verkställighet i praktiken sällan är tillfälliga och att beslut om inhibition av verkställigheten därmed kan komma att gälla under en lång tid, anser Asylrättscentrum att det måste finnas ett sätt för den enskilde att även få grunden för beslutet omprövad.

23. Asylrättscentrum ser positivt på förslaget att ett offentligt biträde ska kunna förordnas i processen. Asylrättscentrum noterar att det i promemorians beskrivning av förslagen anges att offentligt biträde ska förordnas “om det finns behov” (avsnitt 5.11.3). Av 18 kap. 1 § utlänningslagen, som enligt förslaget ska användas för att förordna biträde, framgår dock att offentligt biträde ska förordnas “om det inte måste antas att behov av biträde saknas”. I lagen återfinns alltså en presumtion för offentligt biträde i de situationer som omfattas av bestämmelsen.

Information om skäl eller anklagelser som ligger till grund för beslutet

24. Asylrättscentrum anser att det är positivt att det av förslagen tydligt framkommer att ett beslut i fråga om inhibition av verkställigheten ska vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet (se avsnitt 5.20.5). I sammanhanget vill Asylrättscentrum lyfta vikten av att den enskilde får insyn i den information som ligger till grund för beslutet.
25. Enligt vår erfarenhet kan det många gånger vara svårt att få tillgång till information om varför en person bedöms vara ett säkerhetshot. Utan tillgång till information om vad som ligger till grund för beslutet blir det mycket svårt för den enskilde och dennes offentliga biträde att tillvarata personens rättigheter. Vaga referenser till säkerhetshot medför därmed problem för rättssäkerheten. Det bör noteras att såväl EU-domstolen som Europadomstolen tydligt angett vilka processuella garantier som bör gälla för en enskild i ärenden där staten hävdar att en person utgör en säkerhetsrisk baserat på sekretessbelagda uppgifter. Domstolarna ställer bland annat krav på att den enskilde ska förses med ett tillräckligt specifikt och konkret beslut genom vilket det ska vara möjligt ta reda på de rättsliga och detaljerade sakliga skälen för beslutet.³
26. Även om det framkommer av domstolarnas praxis att beslut inte får avslöja eller hänvisa till bevis om det äventyrar statens säkerhet så har man även slagit fast att den enskilde måste informeras om kärnan i de skäl eller anklagelser som ligger till grund

³ För en genomgång av EU-domstolens och Europadomstolens praxis samt en jämförelse av reglering och praktik i EU:s medlemsstater se Hungarian Helsinki Committee, *The Right to Know in the European Union: Comparative Study on Access to Classified Data in National Security Related Immigration Cases*, 2024, tillgänglig [här](#).

för beslutet. Kärnan kan enligt domstolarna definieras som väsentlig information som gör det möjligt för den berörda personen att förstå den huvudsakliga fakta och det beteende som tillskrivits denne. Den enskilde ska kunna föra ett försvar mot anklagelser om nationell säkerhet.

Inhibition av verkställigheten i "ordnings- och säkerhetsstörningsärenden"

27. Asylrättscentrum avstyrker förslaget att beslut om inhibition av verkställigheten ska kunna fattas i så kallade *ordnings- och säkerhetsstörningsärenden*. Skälen för detta är följande.
28. Den nya kategorin ordnings- och säkerhetsstörningsärenden ska omfatta personer som har, eller har sökt, uppehållstillstånd i Sverige på en annan grund än skyddsbehov och där fråga är om tillstånd ska återkallas eller nekas men där ett beslut om inhibition av verkställigheten ändå kan behöva fattas på grund av ett tillfälligt verkställighets-hinder.
29. Asylrättscentrum anser dock att promemorians formuleringar är otydliga eftersom det inte tydligt framkommer att en person alltid måste ha rätt att få sina skyddsskäl prövade. Bestämmelsen i 12 kap. 19 § 3 st. utlänningslagen gäller specifikt för personer som fått ett utvisningsbeslut utan att ha fått sina skyddsskäl prövade. Asylrättscentrum anser att de nu lämnade förslagen behöver förtydligas så att det tydligt framkommer att en person med skyddsskäl aldrig ska kunna omfattas av den nya kategorin ordnings- och säkerhetsstörningsärenden. En annan ordning skulle nämligen inte vara förenlig med svenska konventionsåtaganden och EU-rätten. Av FN:s flyktingkonvention samt EU:s skyddsgrundsdirektiv (2011/95/EU) framgår att det endast är i mycket specifika situationer som en person med skyddsstatus får vägras uppehållstillstånd. De exempel som ges på ordnings- och säkerhetsstörningsärenden motsvarar inte dessa krav.
30. Asylrättscentrum noterar att det i dag finns vissa möjligheter att neka eller återkalla uppehållstillstånd när en person utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Asylrättscentrum vill dock lyfta en oro för att begreppet "hot mot allmän ordning och säkerhet" under senare tid kommit att tolkas alltmer extensivt.
31. Det senaste exemplet är den dom som lyfts fram i promemorian, MIG 2024:9, där Migrationsöverdomstolen ansåg att en person som arbetat i Sverige utan arbetstillstånd kunde anses utgöra ett hot mot allmän ordning. Som nämns i promemorian är begreppet allmän ordning eller säkerhet ett unionsrättsligt begrepp som har olika innebörd beroende på inom ramen för vilket unionsrättsligt instrument som det aktualiseras. Klart är dock att begreppet allmän ordning – oaktat sammanhang – ska tolkas restriktivt. För att ringa in innebörden av begreppet

”hänsyn till allmän ordning” är det enligt EU-domstolen nödvändigt att beakta det sammanhang där bestämmelserna förekommer och de mål som eftersträvas med den lagstiftning de ingår i.⁴ Dessutom måste proportionalitetsprincipen iakttagas.⁵ EU-domstolen har även understrukit att myndigheterna inte med automatik kan anse att en tredjelandsmedborgare utgör ett hot mot den allmänna ordningen på grund av att vederbörande har blivit föremål för en fällande dom i ett brottmål, *oavsett vilket brott det rör sig om*.⁶ För att myndigheterna ska kunna fastställa att en tredjelandsmedborgare utgör ett hot mot den allmänna ordningen enbart på grundval av den omständigheten att tredjelandsmedborgaren har dömts för ett brott, så krävs det således att brottet är ”så allvarligt eller av en sådan typ att det är *nödvändigt* att hindra tredjelandsmedborgaren från att vistas inom den berörda medlemsstaten” [vår kursivering].⁷

32. Asylrättscentrum anser att det ur ett EU-rättsligt perspektiv går att ifrågasätta om den situation som var för handen i MIG 2024:9 är så allvarlig att den utgör ett faktiskt hot mot allmän ordning och säkerhet. Asylrättscentrum vill framhålla vikten av att proportionalitetsprincipen beaktas och att begreppet hot mot allmän ordning och säkerhet inte urvattnas och används för att omfatta mindre allvarliga situationer.
33. När det gäller *särskilda omständigheter i övrigt hänförliga till utlännings levnadssätt* anser Asylrättscentrum att denna del av utredarens förslag kan leda till rättssäkerhetsproblem. Begreppet är så öppet formulerat att det riskerar att tillämpas godtyckligt och medföra förutsebarhetsproblem för den enskilde. Det framstår utifrån förslaget i promemorian som oklart vilka situationer som kan komma att omfattas (se främst avsnitt 5.5.3). Genom hänvisningar till direktivet till utredningen om skärpta krav på hederligt levnadssätt och ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd (dir. 2023:158) förefaller en stor bredd av omständigheter kunna omfattas. Omständigheter som nämns är bland annat bristande regelefterlevnad (exempelvis bidragsfusk eller annat missbruk av välfärdssystemet), skulder till det allmänna och till enskilda, oärlig försörjning eller missbruk (substansberoende) samt association eller annat närmare samröre med eller deltagande i kriminella nätverk eller klaner eller våldsbejakande eller extremistiska organisationer eller miljöer som hotar grundläggande svenska värderingar.
34. Asylrättscentrum anser att det är olämpligt att det föreslås att det ytterst ska ankomma på rättstillämparen att avgöra vilka särskilda omständigheter med hänvisning till utlännings levnadssätt som bör ges relevans. Detta medför betydande risker för godtyckliga bedömningar och spretande tillämpning hos myndigheter och domstolar.

⁴ Se domarna i de förenade målen C-381/18 och C-382/18, punkt 55

⁵ Ibid, punkt 64.

⁶ Ibid, punkt 65.

⁷ Ibid, punkt 66.

35. En inhibition av verkställigheten får långtgående konsekvenser för människors ekonomiska och sociala rättigheter samt deras rörelsefrihet. Mot denna bakgrund anser Asylrättscentrum att det noggrant behöver övervägas om den föreslagna ordningen är proportionerlig och tillräckligt tydlig. Asylrättscentrum vill även lyfta fram det faktum att utrymmet för att oprecisa regler vanligen anses mindre ju mer ett beslut påminner om straffrätt eftersom straffrätten ställer höga krav på precisa bestämmelser.⁸
36. Asylrättscentrum noterar att det i konsekvensbeskrivningen i promemorian framkommer att antalet grundbeslut i ordnings- och säkerhetsstörningsärenden kan uppskattas till cirka 50 per år (s. 530). Utifrån den öppna och oprecisa formulering som föreslagits är Asylrättscentrums bedömning att betydligt fler personer än 50 kan komma att omfattas varje år.

Kommentarer avseende de begrepp som används och föreslås i promemorian

37. Av tydlighetsskäl förordar Asylrättscentrum att begrepp i svensk lagtext anpassas till EU-rätten. Till skillnad från förslaget i promemorian anser Asylrättscentrum därför att det EU-rättsliga begreppet ”uppskjutande av verkställighet” bör användas i stället för det föreslagna ”inhibition av verkställigheten”. Asylrättscentrum anser av samma anledning att bestämmelsen 2 kap. 14 § i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningslagar bör anpassas till EU-rätten på detta vis.
38. Asylrättscentrum anser att det kan framstå som något missvisande att vistelsen ska anses som olaglig i återvändandedirektivets mening. Det är därför viktigt att det framhålls i promemorian att utlänningslagar som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder inte ska kunna ställas till ansvar enligt 20 kap. 1 § utlänningslagen samt att en utlänningslag som meddelats ett sådant beslut inte heller bör polisanmälas grundat på förhållandet att han eller hon anses vistas olagligt i Sverige (avsnitt 5.4.4).
39. Som framgår av promemorian, saknas det en legaldefinition i svensk rätt av begreppen ”inte bestående” respektive ”bestående” i förhållande till verkställighetshinder, men att begreppen i viss mån tolkats i rättspraxis från Migrationsöverdomstolen (avsnitt 2.5.2). Som utredaren poängterar har det emellertid inte skett på ett sätt som innebär att det klarlagts hur dessa begrepp ska förstås i svensk rätt. Även om uppdraget inte omfattat att föreslå några förändringar i den nuvarande uppdelningen mellan ”inte bestående”, ”tillfälliga”, respektive ”bestående” verkställighetshinder, eller innebörden av dessa begrepp, vill Asylrättscentrum understryka att det är ett problem att det i

⁸ Se härom exempelvis Lebeck, Carl, Legalitetsprincipen i förvaltningsrätten, Upplaga 1, Norstedts juridik, Stockholm, 2018, exempelvis s. 61 ff samt Marcusson, Lena, Förvaltningsrättens rättssäkerhetstänkande, Förvaltningsrättslig tidskrift, nr 3 2010, s. 241-254.

svensk rätt saknas en legal definition av vad som är ett tillfälligt respektive ett bestående hinder.

Övriga konsekvenser för åtnjutandet av mänskliga rättigheter

40. Asylrättscentrum vill betona vikten av att principen om non-refoulement upprätthålls genom att ett avlägsnandebeslut aldrig får verkställas om utlännings i mottagarlandet riskerar att utsättas för tortyr eller förföljelse. Asylrättscentrum delar utredningens bedömning att ett beslut om inhibition kan vara ett sätt att respektera detta åtagande.
41. Med detta sagt kommer beslut om inhibition av verkställigheten enligt förslaget att få stora konsekvenser för en enskild. Inskränkningar av mänskliga rättigheter ska motiveras av ett tydligt och legitimt ändamål samt föregås av en proportionalitetsbedömning. Detta gäller även när åtgärderna rikas mot personer som har begått allvarliga brott eller som anses utgöra en säkerhetsrisk.
42. Asylrättscentrum anser att det finns brister i såväl bakgrundsanalysen som i konsekvensanalysen. Dessa brister gör det svårt att avgöra om åtgärderna är nödvändiga och proportionerliga. Det finns således risk att vissa av de åtgärder som föreslås är oproportionerliga – och därmed otillåtna.

Anmälningsskyldighet och områdesbegränsning

43. I promemorian föreslås att det ska bli möjligt att fatta beslut om anmälningsskyldighet för personer som meddelats ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder (kapitel 6). Skyldigheten betyder att personen regelbundet ska vara skyldig att anmäla sig hos en myndighet. Den kan kombineras med en områdesbegränsning, det vill säga ett förbud att lämna ett visst geografiskt område. Beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska få åläggas en person om det finns risk för att personen avviker eller på annat sätt hindrar verkställigheten.
44. Asylrättscentrum välkomnar att beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska föregås av en noggrann och individuell bedömning. Vi välkomnar även att det ska vara möjligt att bevilja lättnader eller helt göra undantag ifrån denna typ av beslut.
45. Asylrättscentrum påminner om vikten av att de rättighetsinskränkningar som vidtas är proportionerliga – även då de som berörs är personer som har begått allvarliga brott eller bedöms utgöra en säkerhetsrisk.

46. Asylrättscentrum befarar att den nu föreslagna ordningen riskerar att utgöra en oproportionerlig bestraffning, särskilt för de utlänningar som dömts för mindre allvarlig brottslighet, som exempelvis bidragsfusk eller missbruk av välfärdssystemet. Mot denna bakgrund avstyrks förslaget om att så kallade ”ordnings- och säkerhetsstörningsärenden” ska kunna få beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning.
47. Asylrättscentrum har i tidigare remissvar om boende understrukt att boenden inte får utformas så att de i praktiken utgör de facto förvar (Se Asylrättscentrums remissvar gällande betänkandet *En ny ordning för asylsökandes boende*, SOU 2022:64, samt betänkandet *Mottagandelagen - en ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande*, SOU 2024:68). Vi vill i detta yttrande återigen påminna om att Europadomstolen uttalat att även om en person inte är placerad i förvar kan denne, till följd av bland annat utformning och effekter av begränsningar i rörelsefriheten, anses vara frihetsberövad.⁹ Asylrättscentrum saknar ett resonemang angående detta i promemorian. I ett fortsatt beredningsarbete är det därför av vikt att se över om individuella boende- och anmälningsskyldigheter skulle kunna leda till frihetsberövanden. Detta särskilt eftersom begränsningarna riskerar att pågå under lång tid och i praktiken ha en sådan utformning och omfattning som sammantaget medför betydande begränsningar av rörelsefriheten. För övriga synpunkter angående anmälningsskyldighet och områdesbegränsning, se Asylrättscentrums remissvar över betänkandet SOU 2024:68.

Bistånd vid inhibition

En skälig levnadsstandard

48. Rätten till skälig levnadsstandard regleras i flera folkrättsligt bindande regelverk. Av FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna artikel 25.1 framgår att var och en har rätt till en levnadsstandard tillräcklig för den egna och familjens hälsa och välbefinnande samt rätt till trygghet, till exempel vid förlust av försörjning. I den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter stadgas vidare rätten för var och en till en tillfredsställande levnadsstandard för sig och sin familj, exempelvis avseende mat, kläder, lämplig bostad och ständigt förbättrade levnadsvillkor (artikel 11). Rätten till skälig levnadsstandard föreskrivs även i barnkonventionens artikel 27 och i funktionsrättskonventionens artikel 28.
49. Asylrättscentrum välkomnar möjligheten att, för det fall det föreligger särskilda skäl, göra undantag från kravet på boende i Migrationsverkets regi utan att rätt till

⁹ Abdolkhani och Karimnia mot Turkiet, 30471/08, 22 september 2009, p. 125-127; Amuur mot Frankrike, 19776/92, 25 juni 1996, p. 43; Riad och Idiab mot Belgien, 29787/03 och 29810/03, 24 januari 2008, p. 68.

dagersättning och särskilt bidrag går förlorad. Enligt promemorian ska ett sådant undantag kunna göras exempelvis med hänvisning till familjeförhållanden eller sjukdom, funktionsnedsättning, behov av skyddat boende och olika former av tvångsvård (s.436).

50. Asylrättscentrum lyfte flera av de utmaningar som vi ser inom boendeområdet i dag i remissvaret över SOU 2024:68. Vi uppmärksammade bland annat att de problem med otrygghet och olika former av misskötsamhet på asylboenden som tidigare lyfts fram (se t.ex. SOU 2022:64 s. 236 f) inte genomsytrade betänkandet SOU 2024:68. Detsamma gäller tyvärr i denna promemoria.
51. I nu aktuell promemoria hänvisas till ”Migrationsverkets boenden” vilka får antas ha samma standard som asylboendena. Asylrättscentrum befärar att brister i förhållandena på boendena kan komma att påverka den aktuella målgruppens rätt till skälig levnadsstandard i stor utsträckning, särskilt om de placeringen pågår under lång tid. Asylrättscentrum saknar vidare ett resonemang om hur avvägningen ska göras om var personer kan komma att placeras samt hur placeringen kan komma att påverka de andra boendes trygghet och säkerhet. Asylrättscentrum understryker vikten av att dessa frågor, inte minst förenligheten med barnkonventionen, analyseras vidare i det fortsatta beredningsarbetet.

Ersättningens nivå och avsaknaden av rätten att arbeta

52. I promemorian föreslås att samma nivå av dag ersättning ska gälla för den aktuella målgruppen som för asylsökande (s. 402). Asylrättscentrum vill i sammanhanget påminna om att nivån på dag ersättning har inte höjts sedan 1994 och kan inte anse spegla dagens kostnadsläge. Nuvarande nivå på dag ersättningen kan inte heller, även med de ändringar om detta som föreslås i betänkandet SOU 2024:68, anses uppfylla kravet på skälig levnadsstandard. Asylrättscentrum påminner vidare om att FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-kommittén) under sin senaste granskning uppmanade Sverige att se till att dag ersättningen för asylsökande fastställs på nivåer som garanterar en tillfredsställande levnadsstandard.¹⁰
53. Promemorian föreslår vidare att undantaget från kravet på arbetstillstånd inte ska gälla för personer som fått verkställigheten av ett lagakraftvunnet avlägsnande beslut inhiberat på grund av tillfälliga verkställighetshinder. Enligt uppdraget bör denna grupp inte kunna stärka sin etablering i Sverige genom en generell rätt att arbeta (kapitel 7).
54. Asylrättscentrum befärar att förslaget bidrar till ökad utsatthet och utnyttjande då en kombination av avsaknaden av rätten att arbeta och den låga dag ersättningen riskerar att människor söker andra vägar för försörjning, till exempel genom att arbeta utan

¹⁰ FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Concluding observations on the seventh periodic report of Sweden, 22 mars 2024.

tillstånd. Asylrättscentrum understryker att Sverige har ett ansvar att se till att människor lever under värdiga förhållanden samt att rätten till arbete är en mänsklig rättighet vilket bland annat framgår av FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna.

Barnkonsekvensanalys

55. Asylrättscentrum saknar en konsekvensanalys av hur barn kan påverkas av att en förälder meddelas beslut enligt förslagen. Detta är en brist i promemorian. Enligt barnkonventionen ska barnets bästa nämligen beaktas och bedömas vid alla åtgärder som rör barnet (art 3.1 barnkonventionen). Med detta avses såväl åtgärder som påverkar barnet direkt som indirekt.¹¹ Den konsekvensanalys som gjorts av förslagen i förhållande till barn är enbart gjord utifrån situationen att barnet själv är föremål för beslutet.

Fragmentering av lagstiftningsprocessen

56. Avslutningsvis vill Asylrättscentrum understryka svårigheten i att överblicka det föreslagna systemet och att bedöma dess konsekvenser. På migrationsrättsområdet har det under den senaste tiden tagits flera olika nationella lagstiftningsinitiativ som sannolikt kommer att påverka bedömningen och tillämpningen av förslagen i promemorian. Bland annat knyts tolkningen av den nya kategori som föreslås, ”ordnings- och säkerhetsstörningsärenden”, till den pågående utredningen om skärpta krav på hederligt levnadssätt och ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd (dir. 2023:158), en utredning som kommer lämna sitt betänkande först i mars 2025. Flera förslag, bland annat om områdesbegränsningar, anmälningsskyldighet och bistånd, har kopplingar till de förslag som behandlas i betänkandet om en ny mottagandelag (SOU 2024:68) som nyligen varit på remiss men ännu inte lett till lagstiftning. Samtidigt pågår även förberedelser inför att EU:s asyl- och migrationspakt ska tillämpas från och med juni 2026. Regeringen har bland annat gett en utredare i uppdrag att se över hur svensk nationell rätt behöver anpassas till EU:s migrations- och asylpakt (Ju 2024:E), och detta uppdrag ska redovisas först i november 2025. Det kan noteras att det i den nu aktuella promemorian saknas en tydlig analys av hur dessa pågående lagstiftningsinitiativ påverkar utredningens förslag.
57. Asylrättscentrum vill understryka att dessa samtidigt pågående lagstiftningsprocesser undergräver möjligheten att överblicka och kunna analysera vilka sammantagna

¹¹ Se Eekelaar, J. och Tobin, J., Article 3. The Best Interests of the Child i Tobin, J. (red.), The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary, Oxford University Press, Oxford, 2019, s. 78 f. och Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14, 2013, p. 19–20.

konsekvenser de nu aktuella förslagen kan få om de genomförs. Detta medför svårigheter för alla parter i lagstiftningskedjan och riskerar att leda till såväl sänkt kvalitet på lagstiftning som till oförutsedda konsekvenser.

Detta remissvar har beretts av juristerna Ylva Carlshamre och Louise Dane.

Datum som ovan,

Lars Olsson
Chefsjurist