

**Justitiedepartementet**

ju.remisssvar@regeringskansliet.se

Kopia till ju.L7@regeringskansliet.se

Remissyttrande över promemorian Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder (Ds 2024:23)

Ert dnr Ju2024/02262

Inledning

Förvaltningsrätten tillstyrker förslagen i allt väsentligt, men har följande synpunkter att lämna på de förslag som presenteras i promemorian.

Inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder (kap. 5)

Allmänt om den föreslagna ordningen

Förvaltningsrättens erfarenhet är att det vid sådana tillfälliga verkställighetshinder som avses i förslagen ofta framstår som oklart om en verkställighet kan ske inom överskådlig tid. Den föreslagna ordningen kan därför antas innebära att en relativt stor andel av de berörda personerna kommer att omfattas av beslut om inhibition, som fortlöpande omprövas, under mycket långa tidsperioder. Utifrån vad som framgår av promemorian om den osäkerhet som råder kring EU-rättens framtida utveckling, vad avser bl.a. definitioner av relevanta begrepp, vill förvaltningsrätten peka på risken för att denna konstruktion inte är juridiskt hållbar över tid (s. 227–233).

Inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar, förutom de brottsutvisade (avsnitt 5.5)

Som förvaltningsrätten uppfattar föreslagna 12 kap. 17 a § första stycket 4 utlänningslagen så tar bestämmelsen främst sikte på situationen då det förekommer praktiska verkställighetshinder för personer som inte är skyddsbehövande.

Förvaltningsrätten förutser att personkretsen som omfattas av föreslagna 17 a § första stycket 4 utlänningslagen kan bli svår att avgränsa. Vad som kan utgöra särskilda omständigheter hänförliga till utlänningens levnadssätt exemplifieras visserligen i promemorian. Enligt förvaltningsrättens mening

kan bestämmelsen ändå antas leda till tillämpningssvårigheter. Att det ska röra sig om situationer då det framstår som olämpligt eller stötande (s. 257) att i stället bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ger inte någon klar vägledning. Vad som framstår som olämpligt eller stötande i detta avseende är svårbestämt och kan komma att förändras över tid.

Upphävande eller upphörande i övrigt av ett beslut om inhibition av verkställigheten (avsnitt 5.7.1)

Förvaltningsrätten konstaterar att föreslagna 12 kap. 17 c § utlänningslagen innebär en delvis ny ordning, i och med att Migrationsverket ges möjlighet att upphäva beslut om inhibition som meddelats av domstol.

Överklagande av beslut (avsnitt 5.11.1)

Förvaltningsrätten anser att överklagbarheten enligt förslagna 14 kap. 4 d § utlänningslagen skulle kunna formuleras på ett tydligare sätt, genom att bestämmelsen i stället utformas enligt följande:

Migrationsverkets beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 17 a § första stycket får överklagas till en migrationsdomstol. Detsamma gäller Migrationsverkets beslut om att upphäva ett beslut enligt 12 kap. 16 f § eller 17 c §.

Särskilda skäl att i vissa fall bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (avsnitt 5.14.2)

Förvaltningsrätten ställer sig tveksam till att i förarbetena till 12 kap. 16 b § utlänningslagen hänvisa till samtliga de kriterier som anges i 1 kap. 15 § samma lag vid bedömning av om det finns en avvikanderisk som talar mot att bevilja uppehållstillstånd (s. 287). Punkterna 7–8 i nämnda lagrum träffar den som dömts för brott på vilket fängelse kan följa och den som utvisats på grund av brott. I praktiken torde detta innebära att den som utvisats på grund av brott ytterst sällan skulle kunna komma i fråga för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Förvaltningsrätten har inga sakliga invändningar mot tillståndstidens längd i föreslagna 12 kap. 16 c § första stycket utlänningslagen. Mot bakgrund av förvaltningsrättens påpekande inledningsvis, om att det i många fall kommer att handla om verkställighetshinder under mycket långa tidsperioder, konstateras dock att de frekventa omprövningarna kommer att medföra en ökad arbetsbelastning för migrationsdomstolarna.

Förvaltningsrätten föreslår en språklig justering i 12 kap. 16 c § andra stycket andra meningen utlänningslagen, genom att ”vann laga kraft” ändras till ”fick laga kraft”. Därmed uppnås överensstämmelse med tidigare gjorda ändringar i första styckena i 12 kap. 18 och 19 §§ utlänningslagen.

Ny prövning av ett beslut om inhibition av verkställigheten som meddelats en utlänningsdomstol som utvisats på grund av brott (avsnitt 5.15)

Den föreslagna 12 kap. 16 e § utlänningslagen skulle innebära att migrationsdomstolarna får en ny måltyp med en skarp tidsfrist om en månad.

Även om antalet mål kan antas bli relativt begränsat, kommer målen på grund av sin utpräglade förturskaraktär att föra med sig en ökad arbetsbörda för domstolarna.

I promemorian (författningskommentar s. 610-611) anges att om Migrationsverket inte lämnar över ärendet till behörig migrationsdomstol inom föreskriven tid upphör beslutet om inhibition av verkställigheten att gälla när tidsfristen för migrationsdomstolen att senast pröva beslutet på nytt löper ut. Förvaltningsrätten uppfattar fristen på en månad för Migrationsverkets överlämning som ett formaliakrav för migrationsdomstolens prövning och anser att denna omständighet av tydlighetsskäl bör framgå direkt av den föreslagna bestämmelsens fjärde stycke. Vidare framstår det som oklart hur migrationsdomstolen ska hantera ett ärende om inhibition av verkställigheten som av Migrationsverket lämnas över för sent.

Migrationsverket bör få upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten (avsnitt 5.16.1)

Förvaltningsrätten konstaterar att föreslagna 12 kap. 16 f § utlänningslagen innebär en delvis ny ordning, i och med att Migrationsverket ges möjlighet att upphäva beslut om inhibition som meddelats av domstol.

Anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning (kap. 6)

Förvaltningsrätten konstaterar att det av ordalydelsen i föreslagna 9 a kap. 1 § utlänningslagen framgår att förutsättningarna för de två tvångsmedlen anmälningsskyldighet och områdesbegränsning är desamma. Av promemorian framgår det dock att kraven för att besluta om områdesbegränsning är tänkta att vara mer långtgående (s. 328–329). Förvaltningsrätten föreslår därför att bestämmelsens andra stycke i stället ska ha följande lydelse:

Om anmälningsskyldighet inte är en tillräcklig åtgärd får den verkställande myndigheten under samma förutsättningar även förbjuda utlännningen att lämna ett eller flera län (områdesbegränsning).

Förvaltningsrätten anser vidare att det inte är helt tydligt vad som ska gälla när den verkställande myndigheten enligt föreslagna 9 a kap. 6 § utlänningslagen (avsnitt 6.13) avser att ändra ett beslut på grund av ändrade förhållanden, och myndigheten och utlännningen är oense om huruvida den tilltänkta ändringen är till nackdel för den enskilde (s. 346–348). Vad förvaltningsrätten förstår är i sådant fall att myndigheten får avvakta med att besluta om åtgärden till nästa nya prövning. Om nästa prövningstillfälle ligger långt fram i tiden blir frågan om den verkställande myndigheten ska ha möjlighet att tidigare lägga den prövningen för att kunna besluta om t.ex. ändrad tid eller plats för anmälningsskyldigheten. Vid en sådan prövning ställs det krav på att den verkställande myndigheten håller muntlig förhandling, och prövningen genererar ett överklagbart beslut. Ordningen kan därmed få konsekvenser för migrationsdomstolarna i form av mer frekventa överklagbara beslut. Förvaltningsrätten är också tveksam till lämpligheten i

att utlännningen genom en sådan ordning indirekt själv kan styra såväl kravet på muntlig förhandling som överklagbarheten.

Förvaltningsrätten ser inte behov av en yttersta tidsgräns för anmälningsplikt eller områdesbegränsning. Utifrån vad som tidigare sagts om erfarenheten av att sådana tillfälliga verkställighetshinder som avses i förslaget kan föreligga under mycket långa tidsperioder, vill förvaltningsrätten ändå peka på risken för att tvångsåtgärderna på sikt kan bli oproportionerligt ingripande.

Övriga förslag (kap. 7–9)

Förvaltningsrätten har inga invändningar mot förslaget om särskild lag för bistånd till de personer som kommer att omfattas av de föreslagna bestämmelserna om inhibition av verkställigheten eller de övriga förslag som föreslås i promemorian.

Konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna (avsnitt 11.3.4)

Migrationsdomstolarnas arbetsbörda kommer att påverkas av de föreslagna bestämmelserna om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder samt anmälningsskyldighet. Detta kommer att innebära fler mål. Det är också fråga om nya måltyper under verkställighetsstadiet som ska handläggas skyndsamt. Även om det för tillfället är fråga om ett begränsat antal individer som kan komma att beröras av de föreslagna bestämmelserna kan den ackumulerade effekten på arbetsbördan på sikt för migrationsdomstolarna inte avfärdas. Särskilt med hänsyn till att de personer som kommer att utvisas på grund av brott sannolikt kommer att öka samt att de ”tillfälliga” verkställighetshindren har en tendens att kvarstå över en längre tid. Det finns därför enligt förvaltningsrättens mening all anledning att närmare följa upp konsekvenserna av de föreslagna bestämmelserna för migrationsdomstolarna samt att, vid behov, vidta åtgärder.

Förvaltningsrätten noterar att de nya föreskrifterna om inhibition av verkställigheten vid hinder som inte är bestående föreslås träda i kraft den 1 januari 2026 utan några övergångsbestämmelser. Detta kommer i sin tur innebära att migrationsdomstolarna ska tillämpa de föreslagna bestämmelserna även vid prövningen av överklaganden av avlägsnandebeslut som meddelats innan ikraftträdandet. Detta kommer att ge merarbete för migrationsdomstolarna med anledning av att - som det konstateras i promemorian (se s. 522) - domstolarna i vissa mål kan behöva komplettera med ytterligare utredning från parterna.

Förvaltningsrätten konstaterar att den nya biståndslagen för personer som kommer att omfattas av de föreslagna bestämmelserna om inhibition kommer att innebära en ny måltyp för förvaltningsrätten med ett inslag av tvångsåtgärder (se 9–10 §§ i den föreslagna lagen), vilka gäller omedelbart och som kan överklagas till förvaltningsrätten. Detta kommer innebära fler mål

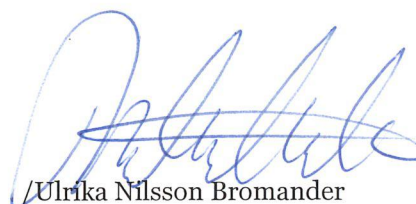
och att en del av dessa mål kommer att vara av förturskaraktär med fler ställningstaganden till inhibition, vilket i sin tur medför ökad arbetsbörda.

De föreslagna åtgärderna, tillsammans med andra planerade förändringar på migrationsrättens område, kommer avslutningsvis medföra behov av omfattande utbildningsinsatser.

Detta yttrande har beslutats av chefsrådmannen Dick Hjort och rådmannen Mikael Klint. Föredragande har varit föredragande juristerna Ulrika Nilsson Bromander och Anna-Gabrielle Karlsson.



Dick Hjort



/Ulrika Nilsson Bromander



/Anna-Gabrielle Karlsson