



Regeringskansliet
Justitiedepartementet
Enheten för migrationsrätt

**Yttrande över promemorian Inhibition av verkställigheten
- en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga
verkställighetshinder
(Ds 2024:23), Ju 2024/02262**

Förvaltningsrätten i Luleå har, utifrån de aspekter som domstolen ska beakta, nedanstående synpunkter.

**Inhibition av verkställigheten vs. tidsbegränsade uppehållstillstånd
vid avvisnings- eller utvisningsbeslut.**

Förvaltningsrätten välkomnar att man i förslaget frångår dagens motsägelsefulla ordning där ett antal utlänningar befinner sig i Sverige med avlägsnandebeslut och uppehållstillstånd samtidigt. Att nuvarande ordning inte är önskvärd hade kunnat tydliggöras än mer genom att helt begränsa beslut om avlägsnande till de fall där man beslutat att *inte* bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det vill säga inte bara om ett avlägsnandebeslut bedöms klart oförenligt med återvändandedirektivet och EU-domstolens dom C-633/21 (jfr. även ordalydelsen i 8 kap. 6 § utlänningslagen [2005:716], nedan UtLL).

Det föreslås att tidsbegränsade uppehållstillstånd ska kunna beviljas i stället för inhibition av verkställigheten om det finns särskilda skäl. Här vill förvaltningsrätten framhålla att det av författningskommentaren snarast framstår som att *synnerliga* skäl krävs för att beviljas detta.

Rättssäkerhetsgarantier

Ett stort ansvar åläggs Migrationsverket att ex-officio bevaka tidsfrister, kontakta berörda utlänningar och i god tid ompröva inhibitionsbeslut. Om Migrationsverket anser att det inte finns skäl för fortsatt inhibition, eller låter bli att ompröva beslutet, föreslås detta inte vara överklagbart. Så är visserligen också fallet vid tillämpningen av 12 kap. 18 § första stycket UtlL. En viktig skillnad är dock att det i de nu aktuella situationerna redan *har* konstaterats föreligga ett tillfälligt verkställighets-hinder, sannolikt ofta pga. principen om non-refoulement. Tillämpningen av 12 kap. 18 - 19 §§ UtlL rör i stället *nya* omständigheter. Det bör betonas att en hänvisning till extraordinära rättsmedel som 12 kap. 19 § UtlL av samma skäl inte är en möjlig väg för att ompröva beslut om inhibition av verkställigheter som förfallit.

Förvaltningsrätten konstaterar att förslaget innebär att en utlänning som tidigare t.ex. har bedömts riskera tortyr kan komma att bli föremål för ett verkställbart avlägsnandebeslut utan möjlighet till rättslig överprövning. Det kan dessutom vara en domstol som har bedömt att det föreligger hinder mot verkställighet och beslutat om inhibition.

Det förefaller inte heller rimligt med olika rättsverkningar för ”upphävande av inhibitionsbeslut”, som ska gå att överklaga, jämfört med att tidsbegränsade inhibitionsbeslut inte förlängs. Särskilt då ett överklagande av upphävandebeslut i sig inte hindrar en verkställighet eftersom det föreslås gälla omedelbart. Detsamma kan gälla även i fråga om beslut att inte förlänga inhibition av verkställigheten.

Processordning

Förvaltningsrätten anser att processordningen enligt förslaget framstår som oklar och efterfrågar ett tydliggörande kring nya verkställighetshinder som kan uppkomma under tiden det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten. Ska en utlänning under den tiden kunna anmäla andra bestående verkställighetshinder och få dessa prövade? Ska nya återopade omständigheter utredas och beaktas vid en omprövning? Måste beslut om inhibition upphävas eller löpa ut innan nya, eventuellt bestående, hinder mot verkställighet kan göras gällande hos Migrationsverket?

Offentligt biträde

I ärenden och mål i fråga om inhibition av verkställigheten samt anmälningssplikt med eller utan områdesbegränsning ska ett offentligt biträde vid behov förordnas. Inga författningsändringar föreslås i relation till inhibitionsärenden. Ett biträdesförordnande förutsätter dock att det redan finns ett beslut om inhibition enligt t.ex. 12 kap. 13 § första stycket UtL. Om tanken är att möjliggöra ett offentligt biträde redan inför ett ställningstagande om eventuell inhibition, där t.ex. de överväganden som krävs är av mer omfattande och komplicerad beskaffenhet, saknas det uttryckligt lagstöd för detta.

Muntlig förhandling

Vid handläggningen i migrationsdomstol av ett mål om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning är regleringen om muntlig förhandling i 16 kap. 5 § UtL tillämplig. Förvaltningsrätten ifrågasätter varför det ska finnas en presumtion för muntlig förhandling i dessa ”ordningsfrågor” och anser att detta onödigt tynger domstolarna.

Onödig komplexitet

Regelverket på migrationsområdet blir med föreslagna ändringar än mer komplicerat. Exempelvis genom att anmälningssplikten förekommer i flertalet utredningar och till sin innebörd är mycket snarlik uppsikt enligt utlänningslagen. Anmälningssplikten skiljer sig däremot på vissa sätt i fråga om bl.a. instansordning, processuella regler, rättssäkerhetsgarantier samt sanktioner vilket blir onödigt svårnavigerat. En utlänningskan enligt föreslagna bestämmelser t.ex. åläggas en anmälningssplikt på mottagandestadiet men behöver åläggas en annan vid inhibitionsstadiet. Om beslutet om inhibition upphävs (på grund av att avlägsnandebeslutet bedöms gå att verkställa) eller förfaller måste ett nytt beslut fattas med stöd av ytterligare andra bestämmelser men med i stort sett samma innebörd och rekvisit.

En annan, möjligen enklare, lösning vore att använda och eventuellt komplettera befintligt regelverk om uppsikt. Enligt förvaltningsrättens mening finns ett stort värde i att ha enkla, sammanhållna och tydliga regler. Bortsett från riskerna att det kan bli fel i enskilda fall tar det lång tid för migrationsdomstolarna att tillämpa komplex lagstiftning.

Konsekvensanalys

Förvaltningsrätten anser att det är svåröverblickbart hur förslagen som läggs fram förhåller sig till och harmonierar med övriga utredningar som pågår parallellt inom migrationsområdet. Det finns en risk att det uppstår tillämpningssvårigheter om förslagen inte samordnas med övriga utredningar och det inte tydligt framgår hur respektive regler är tänkta att användas vid överlappningar. De föreslagna ändringarna kommer att påverkas av ett stort antal parallella processer inom samma område både nationellt och på EU-nivå. Det är därför mycket svårt att bedöma de sammantagna konsekvenserna men det kan åtminstone konstateras att den ökade komplexiteten i regelverket kommer att ställa stora krav på berörda domstolar. Det kan också hållas för troligt att domstolarna genom förslaget kommer att få fler mål per individ och år.

Slutligen vill förvaltningsrätten lyfta fram att de här aktuella målen med den föreslagna ordningen med inhibition i stället för tidsbegränsade uppehållstillstånd kommer att räknas in i en målkategori där regeringens verksamhetsmål är snävare (avlägsnandemål) än den målkategori de nu räknas in i (statusförklaring). Det bör framhållas att dessa verksamhetsmål redan nu är svåra att uppnå för de flesta migrationsdomstolarna.

Detta remissyttrande har beslutats av lagmannen Victoria Bäckström och chefsrådmannen Anna Hjärtberg Wernqvist, efter föredragning av specialistföredraganden Johanna Holmbom.

Luleå som ovan

Victoria Bäckström