



Regeringskansliet
Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Remissyttrande över promemorian Inhibition av verkställigheten (Ds 2024:23)

Ert diarienummer: Ju2024/02262

Förvaltningsrätten lämnar, i egenskap av migrationsdomstol, följande synpunkter på promemorian.

Gällande de delar som inte kommenteras har förvaltningsrätten inga särskilda synpunkter.

Övergripande synpunkter

Förslagen innebär bland annat att en ny rättsfigur införs på utlänningsrättens område. Det är fråga om relativt omfattande och svåröverskådliga författningsförslag som föreslås införas i en redan mycket komplex lagstiftning, i synnerhet vad gäller brottsutvisade.

Domstolen vill understryka behovet av att de lagförslag som läggs fram i andra utredningar, i slutbetänkandet Mottagandelagen – en ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande (SOU 2024:68) och de förslag som läggs fram av utredningen Moderna och ändamålsenliga regler för förvar (dir. 2023:119) och Skärpta krav på hederligt levnadssätt och ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd (dir. 2023:158), och som berör nu aktuella förslag, samordnas med de i skrivelsen, både till innehåll och ikraftträdande. Detsamma gäller för de regler som följer av EU:s migrations- och asylpakt och dess införande. Detta i syfte att undvika risk för begreppsförvirring samt för att se till att lagförslag inte står i strid med varandra eller EU-rätt.

Även beaktat uppdragets utformning anser förvaltningsrätten att det kan finnas anledning att överväga alternativa lagtekniska lösningar för att åstadkomma det syfte som eftersträvas, att skapa effektivare hantering av verkställigheter av avlägsnandebeslut för vissa utlänningar när ett tillfälligt verkställighetshinder upphört. Exempelvis skulle befintliga möjligheter att bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd vid tillfälliga verkställighetshinder kunna begränsas i fråga om längsta möjliga giltighetstid, i kombination med en möjlighet att – med omedelbar verkan – återkalla uppehållstillståndet om hindret mot verkställighet har upphört. Nu gällande bestämmelser om bland annat överklagande hade med en sådan lösning kunnat tillämpas. När det gäller anmälningsplikt skulle kunna övervägas att låta gällande regler om uppsikt vara tillämpliga, i kombination med en möjlighet för handläggande myndighet att även besluta om områdesbegränsningar. Ansvar för tvångsåtgärder enligt utlänningslagen hade på det sättet fördelats på färre myndigheter i ett enskilt fall, med större förutsebarhet och tydlighet som följd. Detta bör vara av

grundläggande betydelse när det är fråga om åtgärder som begränsar den enskildes frihet på olika sätt.

Som framgår nedan har förvaltningsrätten synpunkter på den omprövning av inhibitionsbeslut som föreslås ske årligen ex officio. Detta förfarande medför att en annan ordning införs än vad som normalt är fallet i utlänningsärenden. Skulle Migrationsverket inte finna anledning att initiera ett ärende påverkas även den enskildes möjligheter att få saken prövad i domstol. Det torde ligga i framför allt den enskildes intresse att själv initiera en ny prövning av ett beslut om inhibition. Ett ansökningsförfarande skulle i sådana fall kunna förenas med en möjlighet att tills vidare avbryta verkställigheten av avlägsnandebeslutet under den tid som ärendet handläggs, eller ett verkställighetsförbud likt det som idag finns i 12 kap. 8 a § andra stycket och 19 a § första stycket utlänningslagen. Ett ansökningsförfarande skulle även innebära att den nya prövningen inte behöver ske inom särskilt angiven tidsfrist, under förutsättning att såväl Migrationsverket som migrationsdomstolarna har möjlighet att ställa in verkställigheten under handläggningstiden.

Närmare synpunkter på förslagen till ändring i utlänningslagen

Undantag vid tillfälliga verkställighetshinder

Utredningen lämnar förslag på en upplysningsbestämmelse som har placerats i 5 kap. 11 § andra stycket utlänningslagen. Enligt författningskommentaren (s. 582) ska utlämningar som omfattas av de föreslagna bestämmelserna i 12 kap. 17 a – 17 e §§ samma lag inte längre kunna beviljas uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 11 § första stycket. Enligt förvaltningsrättens mening bör detta komma till tydligt uttryck i lagtexten.

Anmälningsskyldighet och områdesbegränsning

Det kan övervägas om det i 9 a kap. 1 § andra stycket utlänningslagen bör tydliggöras att ett beslut om områdesbegränsning endast kan meddelas som ett komplement till en anmälningsskyldighet, se s. 588 i utredningen. Förslagsvis skulle kunna anges att ett beslut om anmälningsskyldighet får förenas med beslut om områdesbegränsning.

Av den föreslagna bestämmelsen i 9 a kap. 2 § tredje stycket utlänningslagen framgår inte med tydlighet vilka följderna blir om anmälningsskyldigheten inte iakttas. Förutom den straffrättsliga påföljden kan exempelvis en annan tvångsåtgärd såsom förvar aktualiseras.

Förvaltningsrätten anser att det i 9 a kap. 5 § utlänningslagen bör tydliggöras om ett beslut om anmälningsskyldighet och eventuell områdesbegränsning upphör att gälla om det meddelas beslut om annan tvångsåtgärd för utlämningen, exempelvis ett beslut om förvar eller annan frihetsbegränsande åtgärd.

Enligt 9 a kap. 6 § utlänningslagen får den verkställande myndigheten ändra ett beslut om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning på vissa sätt. Utredningen har dock inte föreslagit någon överklagandemöjlighet för ett sådant ändringsbeslut. Bland annat ges myndigheten möjlighet att besluta att anmälningsskyldigheten ska fullgöras på annan plats och tid. Ett sådant beslut kan vara ingripande och till nackdel för berörd individ. Fråga är om en tvångsåtgärd som inskränker individens frihet. Åtgärden utgör samtidigt ett ingrepp i dennes privatliv. Det noteras att brister i att fullgöra anmälningsansvaret ska kunna medföra straffansvar. Avsaknaden av möjlighet att överklaga beslutet framstår otillfredsställande. Det förhållandet att det i

författningskommentaren på s. 597 anges att ändringar som är till nackdel för enskild bör ske inom ramen för en ny prövning förefaller inte tillräckliga i detta avseende.

Beslut om inhibition för utläningar som utvisats på grund av brott

Den föreslagna lydelsen av 12 kap. 16 b § utlänningslagen är svåröverskådlig. Det anges i bestämmelsens första stycke att uppehållstillstånd kan beviljas om det finns särskilda skäl. Förvaltningsrätten ser behov av exemplifiering på vad som kan anses utgöra sådana skäl i sammanhanget. Samma behov föranleder uttrycket i bestämmelsens andra stycke ”bestående” verkställighetshinder, och ”synnerliga skäl” i det tredje stycket. Utformningen av 12 kap. 16 e § utlänningslagen leder till frågor om prövningsramen för migrationsdomstolen, bl.a. frågan om migrationsdomstolen i en prövning enligt nämnda bestämmelse har att pröva om verkställighetshindret är bestående. Om den frågan besvaras jakande följer frågan hur domstolen ska agera om den då anser verkställighetshindret vara bestående. Även frågor om nivå på beviskrav uppkommer.

Den föreslagna tidsramen innebär att det för domstolen blir måltyp av jourkaraktär. Vidare kan uppkomma hinder för domstolen, som ligger utom dess kontroll, att pröva ett mål av aktuellt slag inom en månad. Den enskilde kan då drabbas exempelvis av konsekvensen att avlägsnandebeslutet i ett sådant fall blir verkställbart.

Den föreslagna ordningen i 12 kap. 16 f och 17 c §§ utlänningslagen framstår som mindre lämplig eftersom den ger en myndighet möjlighet att upphäva ett gynnande beslut som har meddelats av domstol. Bestämmelsen väcker frågor när det gäller grundläggande rättssäkerhetsgarantier, särskilt eftersom myndighetens beslut föreslås gälla utan hinder av laga kraft. Det kan få till följd att utläningen kan komma att verkställas innan domstol tagit del av ett överklagande i frågan. En annan lagteknisk lösning bör mot denna bakgrund övervägas.

Förslaget enligt 12 kap. 16 h § utlänningslagen kan få till följd att utläningen kan komma att verkställas under handläggningstiden i migrationsdomstolen om domstolen inte avgör målet inom en månad. Fråga uppkommer om domstolen kan, och bör, inhibera verkställigheten under sin handläggningstid. Om svaret på den frågan är jakande bör det förtydligas med stöd av vilken bestämmelse ett sådant interimistiskt förordnande ska ske.

Beslut om inhibition m.m. för vissa andra utläningar

Utformningen av 12 kap. 17 a § utlänningslagen leder till frågor om prövningsramen för migrationsdomstolen, bl.a. frågan om migrationsdomstolen i en prövning enligt nämnda bestämmelse har att pröva om verkställighetshindret är bestående. Om den frågan besvaras jakande följer frågan hur domstolen ska agera om den då anser verkställighetshindret vara bestående. Även frågor om nivå på beviskrav uppkommer.

Bestämmelsen föreslås omfatta även utläningar som utgör hot mot allmän ordning och säkerhet. Detsamma ska gälla om det i övrigt finns särskilda omständigheter hänförliga till utläningens levnadssätt. Det bör i detta sammanhang noteras att även utläningar som *misstänks* för att ha arbetat i Sverige utan arbetstillstånd enligt praxis anses utgöra hot mot allmän ordning, se MIG 2024:9. Det kan därför bli fråga om ett större antal individer som omfattas av bestämmelsen.

När det gäller formuleringen ”*särskilda omständigheter hänförliga till utlänningsens levnadssätt*” framstår det som svårt att förutse i vilka situationer den kan komma att tillämpas. Samtidigt medför ett beslut att meddela inhibition i stället för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd betydande konsekvenser för den enskilde, däribland i fråga om möjligheten att försörja sig själv genom arbete. Med hänsyn till inhibitionsbeslutets ingripande natur gör sig intresset av en förutsebar lagstiftning särskilt gällande. Det bör närmare övervägas om den citerade formuleringen ska kvarstå eller i vart fall definieras närmare.

Av utredningens förslag till 12 kap. 17 b § utlänningslagen kan inte utläsas huruvida Migrationsverkets beslut ska vara överklagbart. Vidare kan det tänkas uppstå situationer då Migrationsverket vid en ny prövning anser att det saknas grund att fortsatt inhibera verkställigheten. Om ett sådant beslut kan överklagas kommer målet hos migrationsdomstolen ha jourkaraktär.

Migrationsverkets beslut vid en prövning enligt 12 kap. 17 e § utlänningslagen ska enligt 14 kap. 4 d § utlänningslagen inte vara överklagbart om verket gör bedömningen att det inte längre finns ett tillfälligt hinder mot verkställigheten. Detta väcker frågor, särskilt då en migrationsdomstol i det tidigare skedet har bedömt att det finns ett verkställighetshinder. Att en myndighet i en sådan situation gör motsatt bedömning utan möjlighet för den enskilde att överklaga myndighetens beslut framstår som tveksamt, särskilt då fråga är om den grundläggande principen om *non-refoulement*. För det fall prövning enligt nämnda bestämmelse görs överklagbar bör det även finnas en motive-ringsskyldighet, jfr 13 kap. 10 § utlänningslagen.

Processuella bestämmelser

Genom 14 kap. 9 § andra stycket utlänningslagen införs en möjlighet att överklaga ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning. Förvaltningsrätten ser med fördel ett förtydligande av om bestämmelsen även innebär en möjlighet att överklaga endast villkoren i nämnda beslut, exempelvis tid och plats för utlänningsens inställelse, men även vilket eller vilka län denne tillåts vistas i.

Utredningen föreslår genom bestämmelse i 18 kap. 1 § första stycket 4 utlänningslagen en rätt till offentligt biträde i mål och ärenden om anmälningsskyldighet med eller utan begränsning. Förvaltningsrätten noterar att någon motsvarande möjlighet inte finns för den som ställs under uppsikt. Anmälningsskyldighet förefaller i allt väsentligt motsvara det som benämns som uppsikt i 10 kap. utlänningslagen. Skillnaden i fråga om rätt till offentligt biträde framstår inte som motiverad.

Konsekvenser för domstolarna

Det pågår för närvarande ett större antal lagstiftningsarbeten på utlänningsrättens område. Dessa tillsammans med införandet av den s.k. migrations- och asylopakten kan antas innebära stora förändringar på det aktuella rättsområdet. Det är i nuläget svårt att överblicka de sammantagna konsekvenserna för migrationsdomstolens verksamhet med anledning av föreslagna och redan beslutade författningsändringar. Genom nuvarande förslag tillkommer nya måltyper hos domstolen med tillämpning av en komplex lagstiftning. Förslagen innebär att migrationsdomstolen kommer att hantera ytterligare måltyper av jourkaraktär.

Beredning och beslut

Detta remissyttrande har beslutats av chefsrådmannen Åsa Holmgren. I handläggningen har även rådmannen Alexander Warnolf samt de rättsliga experterna Elvis Hajdarevic (föredragande) och Carin Laurin deltagit.

Åsa Holmgren

Elvis Hajdarevic