

§ 22**Remiss av promemorian Inhibition av
verkställigheten – en ny ordning för vissa
utlänningar vid tillfälliga
verkställighetshinder (Ds 2024:23),
Ju2024/02262**

Dnr NLL-01305-2024

Regionstyrelsens beslut

Regionstyrelsen beslutar att lämna yttrande enligt förslaget.

Sammanfattning

Promemorian föreslår åtgärder för att hantera utlänningar som utgör ett säkerhetshot men inte kan avlägsnas på grund av tillfälliga hinder. Förslagen inkluderar möjligheten att skjuta upp verkställigheten av avlägsnandebeslut, införa anmälningsskyldighet och rörelseförbud, samt reglera rätt till ekonomiska och sociala förmåner, hälso- och sjukvård, och arbetstillstånd. Det föreslås även att pass och identitetshandlingar ska kunna omhändertas under tiden för uppskjuten verkställighet. Förslagen i promemorian bedöms kunna träda i kraft den 1 januari 2026. Vissa övergångsbestämmelser föreslås.

Region Norrbotten håller med om att insatser för den tilltänkta målgruppen är nödvändiga, men ifrågasätter om föreslagna ändringar står i proportion till förväntad nytta. Region Norrbotten är också kritiska gällande den bedömning om beräknade kostnader för myndigheter samt övriga aktörer som berörs. Vidare lämnas synpunkter på vårdens möjlighet till identifikation samt utredningens förslag gällande skärpta krav på hederligt levnadssätt vid återkallelse av uppehållstillstånd.

Ärendet**Bakgrund**

I promemorian presenteras att uppdragets inriktning har varit att stärka Sveriges förmåga att hantera personer som utgör ett säkerhetshot men som på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder inte kan avlägsnas från landet. Förslagen rör således utlänningar som utgör ett säkerhetshot eller som har gjort sig skyldiga till eller misstänks för allvarlig eller upprepad brottslighet eller som utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet.

Förslagen syftar till 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.

I promemorian tar man även 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 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.
- Ändringar som innebär att undantaget från kravet på arbetstillstånd enligt 5 kap. 4 § UtLF (utlänningsförordningen (2006:97)) inte ska gälla för utlänningar som fått verkställigheten av lagakraftvunna avlägsnandebeslut uppskjuten på grund av tillfälliga verkställighetshinder.
- 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

I promemorian lämnas förslag om ändrade regler för följande utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder:

- 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 § UtLF (utlänningslagen (2005:716)), 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 UtLF, 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.

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

Promemorian lämnar också förslag om ändrade regler för 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.

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).

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 § UtLL.

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 avvisnings- 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. 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.

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.

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.

Konsekvenser av förslagen

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 utlänningsens 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 utlänningen.

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.

Ekonomiska konsekvenser

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 för regionerna.

Jämställdhetsperspektiv

I promemorian poängteras att de nya bestämmelserna som föreslås är neutralt utformade, men att i de situationer där de nya bestämmelserna kommer att tillämpas dominerar män i statistiken. Det innebär att fler män än kvinnor kommer att beröras av de nya bestämmelser som föreslås. Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för jämställdheten som motiverar att de utformas på annat sätt.

Barnrättsperspektiv

I promemorian tydliggörs att barn fortfarande ska erbjudas fullständig hälso- och sjukvård samt tandvård.

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.

När det gäller utbildning på grundskolenivå, gymnasienivå och eftergymnasial nivå görs inte någon förändring jämfört med idag.

Beslutsunderlag

1. Remissyttrande över promemorian Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder
2. Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder, Ds 2024:23

Protokollsutdrag skickas till

Hälso- och sjukvårdsdirektör

Justitiedepartementet
Dnr Ju2024/02262

Remissyttrande över promemorian Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlännningar vid tillfälliga verkställighetshinder

Sammanfattning

Region Norrbotten håller med om att insatser för den tilltänkta målgruppen är nödvändiga, men ifrågasätter om föreslagna ändringar står i proportion till förväntad nytta. Region Norrbotten är också kritiska gällande den bedömning om beräknade kostnader för myndigheter samt övriga aktörer som berörs. Vidare lämnas synpunkter på vårdens möjlighet till identifikation samt utredningens förslag gällande skärpta krav på hederligt levnadssätt vid återkallelse av uppehållstillstånd.

Region Norrbottens synpunkter

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

Region Norrbotten ställer sig frågande till om vissa av förslagen i utredningen är proportionerliga sett till behoven och den ordning som finns idag, och om föreslagna ändringar faktiskt kommer att effektivisera verkställighetsarbetet. Många av de förslag som presenteras innebär stora inskränkningar i individens geografiska rörlighet (så som omhändertagande av pass och resehandlingar) samt bedömningar kring ”levnadssätt”, vilka ska användas som skäl för att en utlänning ska kunna omfattas av en ordning med inhibition av verkställigheten, i stället för tidsbegränsade uppehållstillstånd, vid tillfälliga verkställighetshinder. I promemorian hänvisas till att detta kan gälla levnadssätt i Sverige, eller i andra länder och långt tillbaka i tiden.

Vad gäller just levnadssätt och ”möjlig framtida vandel” pågår en utredning sedan 2023. 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 utlännningar 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.

Region Norrbotten ser en risk för att vårdens diagnoskoder kan användas som ”bevis” på vandel. Att utredningen föreslår en slags indirekt anmälningsplikt för vårdpersonal, genom att exempelvis införa rapporteringskrav för socialstyrelsekod Z60.3 om ”Kulturella Anpassningssvårigheter”.

Region Norrbotten vill därmed hävda att innan förslag till någon ny ordning med insatser som föreslås ovan kan hanteras bör det tydliggöras vad brister i levnadssätt faktiskt är, hur långt tillbaka i tiden dessa ska analyseras och hur dessa ska bedömas. Det behövs tydlig rättspraxis eller regler för att bedömningar gällande levnadssätt inte ska bli godtyckliga.

8.7 Möjligheter till identifikation när en identitetshandling omhändertagits

Målgruppen är enligt utredningen rent juridiskt att likställa med asylsökande men kommer inte omfattas av Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA), och således inte heller ha rätt att nyttja de rättigheter som slås fast i LMA. Region Norrbotten anser det rimligt att det finns ett tillfälligt system för målgruppen, men vill poängtera att det är komplext att det inom samma målgrupp finns individer med olika legal status – asylsökande, folkbokförda, så kallat papperslösa osv.

Region Norrbotten ser en risk för att beslut om inhibition av verkställigheten förlängs på obestämd tid på grund av oförändrad säkerhetssituation i mottagarlandet, vilket lämnar dessa individer i rättslimbo. Då sociala förmåner är inskränkta, de har oprövad rättsstatus, tidigare historia av brottslighet, krav på arbetstillstånd, och beslagtagna identitetshandlingar finns risken att det snarare tvingar in dessa individer i brottslighet av försörjningsskäl. Skuggsamhället riskerar att fördjupas.

I utredningen nämns att en utlänning som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder kan få ett ”LMA-liknande kort”, som visar att utlänningen omfattas av den nya lag om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar som föreslås gälla för dessa utlänningar. Handlingen kommer på samma sätt som ett LMA-kort att vara försedd med ett foto, och i övrigt innehålla uppgifter om det namn och den födelsetid som utlänningen uppgett. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har tillsammans med andra regioner uttryckt att det hade förenklats för vårdens administration om dessa kunde inkluderas i LMA som övriga asylsökande, då ytterligare ett särskilt kort som man sällan råkar på i vården (då målgruppen är liten), kan förvirra vårdpersonal.

Här uppstår dessutom frågor om hur de ska identifieras i exempelvis Melker (systemet där asylsökande finns registrerade). Region Norrbotten menar att det måste tydliggöras hur individer tillhörande denna specifika målgrupp ska registreras då de ska erbjudas hälso- och sjukvård samt hälsoundersökning, bland annat för att regionerna ska kunna ansöka om statlig ersättning för vården. Region Norrbotten anser det dock mycket positivt att i utredningen fastställs att barn ska erbjudas fullständig hälso- och sjukvård samt tandvård.

11. Konsekvenser

I utredningen görs bedömningen att ”samtliga dessa myndigheter inte kommer att påverkas mer än att kostnaderna för förslagen ryms inom myndigheternas befintliga ekonomiska ramar”. Regionerna brottas idag med en svår ekonomisk situation. Alla former av övervältring av kostnadsbörda mellan sektorer i den offentliga förvaltningen undvikas. Region Norrbotten förutsätter att alla kostnader som förändringarna innebär kompenseras i enlighet med finansieringsprincipen.

Regionen anser även att en uppföljning av finansieringen bör göras efter tre år för att säkerställa att en under- respektive överkompensation inte har uppstått.

I författningsförslagen föreslår man 22 lagändringar för att en ordning ska gälla som gör det möjligt att för vissa utlännningar inhibera eller på annat sätt skjuta upp verkställigheten av ett avlägsnandebeslut, som ett alternativ till att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, vid tillfälliga verkställighetshinder.

Ordningen är alltså inte istället för utan ett tillägg till nuvarande ordning. En ändring som kommer innebära:

- Ökade kostnader för att hantera ett ärende om inhibition av verkställigheten eftersom ett beslut om inhibition av verkställigheten ska bevakas löpande på ett aktivt sätt och ex officio årligen prövas av Migrationsverket.
- Ökad arbetsbelastning i de fall som rör anmälningsskyldighet då rutiner för detta inte finns.
- Ökad arbetsbelastning gällande omhändertagande av pass och provningar av arbetstillstånd.
- Ett kostnadsmässigt ansvar för boende och uppehälle för Migrationsverket för de utlännningar som meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder som myndigheten inte har i dag när de beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd vid tillfälliga verkställighetshinder.
- En tillkommande uppgift för Migrationsverket 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 provningarna som ska göras årligen.
- En ny handläggningsordning som påverkar Migrationsverket, migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen. De verkställande myndigheterna, som utöver Migrationsverket är Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, påverkas främst av förslaget om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning.

Samtidigt drar man slutsatsen att ”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”. Samtidigt riktade JO senast december 2024 kritik mot Migrationsverkets handläggningstider, vilket gör det svårt att se hur detta förslag ska kunna effektivisera verkställighetsarbetet, när systemet idag redan är överbelastat.

Vidare saknas redogörande för hur man kan eller inte kan arbeta inom ramen för dagens regelverk istället för att tillföra ytterligare en ny ordning. Region Norrbotten anser därför att den utökade arbetsinsatsen och kostnaderna som uppstår inte står i proportion till den totala nyttan för Sveriges utveckling inom området.