

Dnr Ju2024/02262

Till:
Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia:
ju.L7@regeringskansliet.se

Svenska Röda Korsets yttrande över promemorian; Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder (Ds 2024:23)

Svenska Röda Korset har beretts tillfälle att lämna synpunkter på promemorian ”Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder” och vill med anledning av detta framföra följande (i för Svenska Röda Korset relevanta delar).

Sammanfattning av Svenska Röda Korsets synpunkter

- Svenska Röda Korsets yttrade begränsas till att bemöta konsekvenserna av förslaget om att huvudalternativet vid ett tillfälligt verkställighetshinder ska vara ett beslut om inhibition av verkställigheten i stället för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.
- Att använda den juridiska lösningen inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder måste enligt Svenska Röda Korset föregås av noga övervägningar då mycket talar för att uppskjutandet av ett avlägsnandebeslut i realiteten inte kommer att vara tillfälligt.
- Svenska Röda Korset välkomnar möjligheten att överklaga de beslut som föreslås i promemorian och att i processen få stöd av offentligt biträde.

- Svenska Röda Korset avråder från åtgärder som begränsar människors rörelsefrihet och avstyrker förslaget i den del det gäller områdesbegränsningar.
- Svenska Röda Korset avstyrker förslaget om att rätten att arbeta ska begränsas under tiden som avlägsnandebeslutet är uppskjutet.
- Svenska Röda Korset avstyrker förslag där indragning av dagersättning används som styrmedel eller där dagersättningen villkoras. En sådan ordning riskerar att bidra till svårigheter för individen – och dennes eventuella familjemedlemmar - att kunna tillgodose sina mest grundläggande behov och kan ge allvarliga humanitära konsekvenser både för den enskilde och för samhället.
- Svenska Röda Korset tillstyrker förslaget om att en person som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder ska erbjudas hälso- och sjukvård, inklusive tandvård, på samma premisser som till asylsökande.
- När det gäller alla de åtgärder som föreslås i utredningen vill Svenska Röda Korset särskilt betona vikten av att de är proportionerliga och respekterar den personliga integriteten och grundläggande mänskliga rättigheter.

Svenska Röda Korsets utgångspunkter för yttrandet

Svenska Röda Korsets uppdrag är att förhindra och lindra mänskligt lidande, skydda liv och hälsa och att säkerställa respekt för varje människas värde. Inom ramen för det uppdraget arbetar Svenska Röda Korset bland annat för att säkerställa respekt för internationell humanitär rätt, mänskliga rättigheter och humanitära värderingar och principer. Svenska Röda Korset har lång erfarenhet av arbete för och med människor på flykt globalt, nationellt och lokalt. Vi finns med från flyktens början i konflikt och katastrof, längs flyktens väg, till ankomsten i Sverige, asylprocessen och etableringen i

samhället. Vi har under lång tid varit en aktiv del av och nära följt den svenska migrations- och asylpolitiken likväl som utvecklingen på europeisk och global nivå. Vår verksamhet inom migrationsområdet är således brett. Arbetet är behovsbaserat och målgruppen är personer i behov av skydd och migranter i särskild utsatthet.

Förevarande promemoria omfattar en personkategori som i det allmänna rättsmedvetandets mening sällan anses vara skyddsvärd. Svenska Röda Korsets uppgift är emellertid alltid att, oavsett vem det gäller och vilken juridisk status personen har, stå upp för rättssäkra migrationsprocesser, lyfta fram skyddsaspekter och understryka särskilt sårbara grupperns behov.

Förslaget i korthet

Utredaren har getts i uppdrag att lämna förslag på alternativ till uppehållstillstånd för en utlänning¹ som utgör ett säkerhetshot eller har gjort sig skyldig till brott, när det finns ett tillfälligt verkställighetshinder. Syftet uppges vara att skapa förutsättningar för en effektivare hantering av återvändandet när verkställighetshindret upphör och att stärka Sveriges förmåga att hantera personer som utgör ett säkerhetshot, men som under viss tid inte kan utvisas eller avvisas från landet. Enligt uppdraget bedöms det inte rimligt att den som ska avlägsnas från Sverige på grund av det som hen har gjort sig skyldig till eller misstänks för, eller de verksamheter eller beteenden som personen ägnat eller ägnar sig åt, ska ha rätt till ett uppehållstillstånd eller till samma förmåner som andra i Sverige.

¹ Nedan används i stället ordet ”person”, förutom i de fall då förslag från promemorian är inklippt.

Förslagen i promemorian omfattar tre huvudpunkter:

- Verkställigheten av ett utvisningsbeslut ska som regel skjutas upp (inhiberas) vid tillfälligt hinder mot verkställighet, i stället för att personen ska beviljas ett uppehållstillstånd,
- under tiden som beslutet är uppskjutet ska personen kunna åläggas skyldighet att anmäla sig hos Migrationsverket eller Polismyndigheten samt förbjudas att lämna ett visst område, och
- personens rätt att arbeta och tillgång till välfärdsförmåner ska begränsas under tiden som beslutet är uppskjutet.

Svenska Röda Korsets synpunkter på utredningens förslag

Kapitel 5: Inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder

Förslag: Verkställigheten av ett utvisningsbeslut ska som regel skjutas upp (inhiberas) vid tillfälligt hinder mot verkställighet, i stället för att utlännningen ska beviljas ett uppehållstillstånd.

Om en person ska utvisas från Sverige men det finns ett hinder mot att genomföra utvisningen – till exempel för att personen riskerar tortyr eller dödsstraff i hemlandet – så beviljas i dag som regel ett tillfälligt uppehållstillstånd. Detta följer av internationell rätt och *principen om non refoulement*² och gäller även om personen har blivit *brottutvisad*, i *säkerhetsärenden* där Säkerhetspolisen har förordat att personen ska avvisas eller utvisas, om personen är *utesluten* från att anses som flykting eller alternativt skyddsbehövande³ eller har *vägrats* en flyktingstatus och uppehållstillstånd⁴. Förslagen i promemorian blir också aktuella för personer

² Principen innebär att en person inte får sändas till hemlandet om hen riskerar skyddsgrundande behandling där och får heller inte sändas till annat land där hen inte är skyddad mot risken för vidareutvisning till hemlandet.

³ 4 kap. 2 b eller 2 c § utlänningslagen.

⁴ 4 kap. 3 § andra stycket och 5 kap. 1 § andra stycket utlänningslagen.

som bedömts utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet eller för vilka det i övrigt finns särskilda omständigheter hänförliga till personens levnadssätt, så kallade *ordnings- och säkerhetsstörningsärenden*. Med det tillfälliga tillståndet (oftast 12 månader) följer bland annat rätt att arbeta, möjlighet att erhålla vissa bidrag och insatser, rätt att folkbokföra sig samt rätt att resa inom EU.

För en person som tillhör någon av de uppräknade kategorierna föreslås nu 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, tillfälligt, inte får verkställas. Ett sådant beslut kan dock till sin natur när som helst upphävas och när det tillfälliga verkställighetshindret upphört kan avlägsnandebeslutet därför verkställas direkt. Om det finns *särskilda skäl* ska dock även fortsättningsvis ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kunna beviljas.

Migrationsverket föreslås få besluta om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga hinder för den uppräknade personkategorin eller, om det finns särskilda skäl, ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Ett beslut om inhibition av verkställigheten ska kunna meddelas samtidigt som avlägsnandebeslutet för en person som inte är brottsutvisad, men kan också fattas efter det att avlägsnandebeslutet fått laga kraft. Migrationsverket ska då på eget initiativ (*ex officio*), när det finns skäl till det, pröva om det finns ett tillfälligt verkställighetshinder.⁵ För brottsutvisade ska en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, efter Migrationsverkets ställningstagande i ärendet, få besluta om inhibition av verkställigheten eller, om det finns särskilda skäl, ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vid tillfälliga verkställighetshinder.

⁵ Migrationsverket initierar prövningen enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen (UtlL).

Prövningen om det föreligger *särskilda skäl* att bevilja en person ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska enligt promemorian vara en helhetsbedömning, där hänsyn 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. Även vistelsetid i Sverige ska vägas in; ju längre det har funnits ett verkställighetshinder desto mer ska i normalfallet tala för att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Om situationen avser ett barn eller om barn berörs av beslutet ska hänsyn också tas även till barnets bästa.

Svenska Röda Korset välkomnar möjligheten för personer i den aktuella situationen att vid särskilda skäl kunna beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Vi vill dock påtala att det i bedömningen också bör vägas in om personen enligt återvändandedirektivet är att anse som särskilt utsatt. 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.⁶

Ett beslut om inhibition av verkställigheten ska prövas på nytt inom ett år från det att beslutet fattades eller, om det meddelats i ett avlägsnandebeslut, inom ett år från det att avlägsnandebeslutet fått laga kraft. En ny prövning ska därefter ske årligen, så länge det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten. Den nya prövningen ska göras av en migrationsdomstol om personen är brottsutvisad, och i övriga fall av Migrationsverket. Om det vid en ny prövning fortfarande finns ett tillfälligt verkställighetshinder är huvudalternativet att det på nytt fattas ett beslut om inhibition av

⁶ Artikel 14 i återvändandedirektivet.

verkställigheten eller, om det finns särskilda skäl, ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Likaså ska ett tillfälligt uppehållstillstånd beviljas om det vid en ny prövning kan konstateras att verkställighetshindret är att anse som bestående. Om bedömning däremot görs att det inte längre finns ett tillfälligt verkställighetshinder ska Migrationsverket omedelbart upphäva beslutet om inhibition av verkställigheten, vilket gäller även om beslutet fattats av en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen.

Migrationsverkets beslut om inhibition av verkställigheten ska få överklagas till migrationsdomstol och senare Migrationsöverdomstolen, med krav på prövningstillstånd. En migrationsdomstols beslut om inhibition av verkställigheten som avser en brottsutvisad ska få överklagas till Migrationsöverdomstolen utan krav på prövningstillstånd. I ärenden och mål om inhibition av verkställigheten ska ett offentligt biträde förordnas, *om det finns behov av det*. I pågående grundärenden är offentligt biträde ofta redan förordnad i processen, då en presumtion (*om det inte måste antas att behov av biträde saknas*) gäller för rätt till bistånd av ett offentligt biträde.⁷ Promemorian föreslår att regleringen i samma paragraf⁸ ska kunna tillämpas även när det bedöms finnas behov av offentligt biträde i ett mål eller ärende om inhibition av verkställigheten på grund av tillfälligt verkställighetshinder, som prövas efter det att avlägsnandebeslutet fått laga kraft, då offentligt biträde således inte längre finns i processen.

Svenska Röda Korset anser att möjligheten att överklaga ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av tillfälligt verkställighetshinder, och att i processen kunna få stöd av offentligt biträde, är en förutsättning utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv och välkomnar därför förslaget i denna del. Vi

⁷ 18 kap. 1 § första stycket 1 eller 2 UtIL

⁸ 18 kap. 1 § första stycket 3 UtIL

noterar att promemorian i löptexten återkommande använder begreppet *om det finns behov av* offentligt biträde, medan det i författningskommentarerna⁹ står *om det inte måste antas att behov av biträde* saknas. Det senare understryker presumptionen för offentligt biträde i processen, något som Svenska Röda Korset anser måste gälla då ett beslut om inhibition av verkställigheten får stora konsekvenser för individen.

Promemorian framhåller att ett beslut om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder, i jämförelse med dagens tidsbegränsade uppehållstillstånd, på ett tydligt sätt signalerar för berörda personer att vistelsen i Sverige endast är tillfällig. Svenska Röda Korset ställer sig dock frågande till hur tillfällig vistelsen i realiteten kommer att vara och om rättsfiguren *inhibition* är den lämpligaste lösningen att använda sig av i den avsedda situationen. Promemorian lyfter förvisso att viss risk för att sammanblandning kan finnas då rättsfiguren inhibition redan existerar i svensk rätt och då begreppet återkommer på flera olika ställen i andra situationer i utlänningslagen, men att fördelarna överväger nackdelarna eftersom rättsverkan av en inhibition är tydlig. Svenska Röda Korset menar emellertid att ett beslut om inhibition i huvudsak bör avse en interimistisk – tillfällig – situation. Det saknas härvid en legaldefinition av begreppet *tillfällig*; den bedömningen görs i stället i varje enskilt ärende.¹⁰ Promemorian väljer att med begreppet *tillfälligt verkställighetshinder* mena detsamma som begreppet *inte bestående verkställighetshinder*¹¹. Rent semantiskt kan begreppen, åtminstone för gemene man, svårligen anses ha samma innebörd. Att nu använda den juridiska lösningen med inhibition till

⁹ Ds 2024:23, s. 638.

¹⁰ Det innebär att den praxis som redan finns på område kommer att vara aktuell även framöver för tolkningen och tillämpningen av vad som är ett tillfälligt respektive ett bestående verkställighetshinder.

¹¹ 5 kap. 11 § UtL.

något ytterligare, hur det än definieras, måste enligt Svenska Röda Korset föregås av noga övervägningar.

Promemorian uppger att det under arbetet med utredningsuppdraget har varit svårt att få fram statistik över hur många individer som tidigare år har ingått i de personkategorier som nu är föremål för regleringen och att det därför inte går att beräkna hur länge en person som får ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder kommer att vara kvar i systemet då personen inte, utan att Sverige bryter mot våra internationella förpliktelser, kan utvisas. Svårigheterna har sin grund i att statistik inte enkelt kan sökas utifrån de parametrar som nu är aktuella och att det därtill finns osäkerhetsfaktorer av olika slag; bland annat saknas siffror för vissa kategorier eller har inte gått att få ut från Migrationsverket. Migrationsdomstolarnas indelning i målkoder har inte gett möjlighet att söka och få fram relevanta mål. Säkerhetspolisen har med hänvisning till sekretess inte kunnat lämna några uppgifter om hur många säkerhetsärenden som myndigheten för närvarande har ansvaret för. Som underlag för förslagen i promemorian har därför antalsmässiga uppskattningar gjorts av hur många grundärenden per år som kan antas bli aktuella i respektive personkategori utifrån den statistik som finns.

Svenska Röda Korset menar att avsaknaden av nödvändig statistik är en stor brist i utredningen. Någon jämförelse har inte heller gjorts med de asylärenden som avser personer som faller utanför promemorians krets – viss ledning borde till exempel kunna fås från de ärenden då en flykting eller alternativt skyddsbehövande får sitt tillfälliga uppehållstillstånd förlängt på grund av skyddsskäl med hänvisning till principen om non refolement.

Eftersom underlaget för förslaget är ofullständigt och därför inte kan ge vid handen hur länge en inhibering av avlägsnandebeslutet skulle kunna pågå, anser Svenska Röda Korset att det föreslagna användandet av inhibitionsbeslut innebär att risk att personkategorin kommer att vara i Sverige med inhiberat verkställighetsbeslut på obestämd tid, även om vissa möjligheter till ett tillfälligt uppehållstillstånd kan finnas. Föreslagen ordning riskerar då snarare att få innebörden av en helt ny typ av tillstånd, i kölvattnet av att tillfälliga tillstånd numera är huvudregel inom migrationsrätten. Denna ordning och fortsatt utveckling i den riktningen avråder vi starkt ifrån.

Svenska Röda Korset kommer inom ramen för detta remissvar inte närmare gå in på uteslutandeärende, vägransärenden, säkerhetsärenden eller utvisning på grund av brott. Vi vill dock kommentera den ytterligare kategori personer som också omfattas av förslagen i promemorian och som kan komma att få ett beslut om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder, i stället för att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. De gäller de personer som bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet eller för vilka det i övrigt finns särskilda omständigheter hänförliga till *utlännings levnadssätt* och där det enligt promemorian kan uppfattas som orimligt eller olämpligt att bevilja uppehållstillstånd, så kallade ordnings- och säkerhetsstörningsärenden. I sammanhanget noterar promemorian att brister i levnadssättet på sikt kan komma att få större utrymme i svensk utlänningslagstiftning och hänvisar till utredningen om *Skärpta krav på hederligt levnadssätt och ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd* (Dir 2023:158). I utredningsdirektiven nämns att brister i levnadssättet bland annat kan handla om bristande regelefterlevnad, skulder till det allmänna eller till enskilda, deltagande i eller association med kriminella nätverk, klaner eller extremistiska organisationer alternativt miljöer som hotar grundläggande svenska värderingar. Härutöver

kan det handla om oärlig försörjning eller missbruk i form av substansberoende. Vidare ska utredningen analysera om det är möjligt och lämpligt att till brister i levnadssättet också inkluderar yttranden som allvarligt hotar grundläggande svenska demokratiska värden.

Förevarande promemoria bedömer att de exempel som lyfts fram i nämnda utredningsdirektiv, i det enskilda fallet, skulle kunna ses som särskilda omständigheter i övrigt hänförliga till *utlännings levnadssätt* som aktualiserar tillämpning av den föreslagna regleringen om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder, i de fall då det framstår som olämpligt eller stötande att i bevilja personen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Utan att föregå förslagen i Dir 2023:158 vill Svenska Röda Korset särskilt understryka vikten av att avvägningarna kring och besluten baserade på *utlännings levnadssätt* ska utgå från en individuell, objektiv och opartisk grund samt att de är motiverade; det vill säga grundläggande rättssäkerhetsprinciper som gör sig särskilt påmindat givet att konsekvenserna för individen kan bli mycket allvarliga. Utan att vare sig rättstillämpning eller praxis ännu finns på områden avråder Svenska Röda Korset till att inkludera personkategorin i kretsen för nu aktuellt förslag.

Kapitel 6: Anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning

Förslag: Under tiden som beslutet är uppskjutet ska utlännings kunna åläggas skyldighet att anmäla sig hos Migrationsverket eller Polismyndigheten samt förbjudas att lämna ett visst område.

I promemorian lämnas förslag på bestämmelser om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning för en person som omfattas av ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder. Personen ska enligt förslaget få åläggas anmälningsskyldighet om det finns

risk för att hen avviker¹² eller på annat sätt hindrar verkställigheten. Anmälningsskyldighet innebär att personen är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten eller hos Migrationsverket. Personen får under samma förutsättningar gällande avvikanderisken förbjudas att lämna ett eller flera län, så kallad *områdesbegränsning*, där det tillåtna vistelseområdet i regel ska bestämmas till det län där personen bor.¹³ En person som bryter mot anmälningsskyldighet eller en områdesbegränsning ska kunna dömas till fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, till böter. Vid bestämmandet av anmälningsskyldighetens omfattning måste, om frågan rör ett barn eller om personen som omfattas har ett barn i Sverige, barnets bästa särskilt beaktas.

Ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska av verkställande myndighet¹⁴ prövas på nytt senast inom ett år från beslutet och efter det löpande senast inom samma tid. Den verkställande myndighetens beslut att ålägga, eller vid ny prövning fortsatt ålägga, en person anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska få överklagas särskilt till en migrationsdomstol och senare Migrationsöverdomstolen med krav på prövningstillstånd. Ett offentligt biträde ska förordnas, om det finns behov av det. Om det finns *särskilda skäl* ska den enskilde kunna ansöka om och beviljas undantag från, eller tillfälliga lättnader i, ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning. Särskilda skäl, som ska bedömas restriktivt, kan till exempel vara att besöka en familjemedlem eller annan nära anhörig som är allvarligt sjuk, att närvara på en nära anhörigs begravning eller att personen som beslutet rör behöver läggas in på sjukhus. Ett avslag på en sådan ansökan

¹² Se 1 kap. 15 § UtL.

¹³ Om det finns särskilda skäl får vistelseområdet dock anges till två eller flera län.

¹⁴ ¹⁴ Verkställande myndighet är Migrationsverket, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen.

får överklagas till migrationsdomstol och senare Migrationsöverdomstolen med krav på prövningstillstånd.

Svenska Röda Korset välkomnar att en noggrann individuell bedömning med specifika fastställda kriterier ska göras i varje enskilt fall i beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning och vi och ser positivt på möjligheten till undantag och lättnader i dessa beslut. Vi anser att möjligheten att överklaga ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning, och att i processen kunna få stöd av offentligt biträde, är en förutsättning utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv och välkomnar därför förslaget i denna del. Vi noterar att promemorian i löptexten återkommande använder begreppet *om det finns behov av offentligt biträde*, medan det i författningskommentarerna¹⁵ står *om det inte måste antas att behov av biträde saknas*, vilket understryker presumptionen för offentligt biträde i processen, något som Svenska Röda Korset anser måste gälla då det är fråga om användande av tvångsmedel.

Promemorian lyfter fram att en anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning bedöms kunna bidra till att hindra att en person avviker eller på annat sätt hindrar verkställighetsarbetet, att förslaget stärker kontrollen över individen och att det finns fördelar utifrån allmän ordnings- och säkerhetssynpunkt. Härvid vill Svenska Röda Korset uppmärksamma på att förslaget, såsom vi lyft i vårt remissvar över delbetänkandet *Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud* (SOU 2024:10)¹⁶, också riskerar att resultera i det motsatta, nämligen att det så kallade ”skuggsamhället” förstärks av att enskilda helt bryter kontakten med myndigheterna. Detta leder både till minskad överblick över de som befinner

¹⁵ Ds 2024:23, s. 638.

¹⁶ Svenska Röda Korsets yttrande över delbetänkandet ”Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud” (SOU 2024:10), s. 7.

sig utan tillstånd i Sverige, men också till en ökad utsatthet med humanitära konsekvenser både för individen och samhället i stort.

Svenska Röda Korset vill betona att förslaget, särskilt vad avser områdesbegränsning, innebär stora inskränkningar i individens rätt till frihet och rörelsefrihet¹⁷, som garanteras enligt grundläggande konventioner om mänskliga rättigheter¹⁸, och individens rätt till skydd för privat- och familjeliv¹⁹. Dessa rättigheter ska ges betydande vikt vid en proportionalitetsbedömning. Promemorians argument, att det inte är rimligt att en person som genom sina handlingar har ställt sig vid sidan av samhällets normer ska få del av olika förmåner eller kan röra sig fritt och därigenom ha lättare att fortsätta att begå straffbara gärningar, synes uttrycka att en del av syftet med förslaget är bestraffning samt brottsförebyggande arbete. Svenska Röda Korset välkomnar promemorians ambition att öka säkerheten för samhället och dess övriga invånare, men ifrågasätter om de föreslagna reglerna är effektiva i förhållande till syftet och om förslaget blir ändamålsenligt. Vi noterar att förslaget är förenligt med återvändandedirektivet²⁰, men anser inte det är tillräckligt befogat att utifrån de argument som utredningen lägger fram införa så pass ingripande åtgärder i den personliga friheten som områdesbegränsningar innebär. Särskilt mot bakgrund av att det inte går att säga hur länge en person kan komma att vara föremål för ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder. Vi avråder därför från åtgärder som begränsar människors rörelsefrihet och avstyrker förslaget i den del det gäller områdesbegränsningar.

¹⁷ Artikel 5 i Europakonventionen.

¹⁸ Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll artikel 2 samt artikel 12 i Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

¹⁹ Artikel 8 i Europakonventionen.

²⁰ Artikel 9.3 jämfört med artikel 7.3 i återvändandedirektivet.

Kapitel 7: Krav på arbetstillstånd

Förslag: Utlänningens rätt att arbeta ska begränsas under tiden som beslutet är uppskjutet.

I uppdraget för promemoria har ingått att förslå ändringar som innebär att undantaget från kravet på arbetstillstånd²¹ inte ska gälla för personer som fått verkställigheten av ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut inhiberat på grund av tillfälliga verkställighetshinder. Enligt uppdraget bör denna grupp inte kunna stärka sin etablering i Sverige genom en generell rätt att arbeta. Undantaget kan också enligt promemorian innebära en risk att ett avlägsnandebeslut behöver skjutas framåt i tiden, även när en verkställighet annars skulle kunna ske, till exempelvis om personen har en anställning som hen behöver tid för att avsluta. Det framhålls också att det inte kan uteslutas att personens arbetsinkomster skulle kunna gå till verksamheter som kan innebära en fara för Sveriges säkerhet. Krav på arbetstillstånd ska enligt förslaget därmed gälla för den nu aktuella personkategorin. Eftersom huvudregeln är att en ansökan om arbetstillstånd ska ha lämnats in och beviljats före inresan i Sverige innebär förslaget generellt sett att personkretsen i promemorian kommer sakna rätt att arbeta i Sverige.

Svenska Röda Korset konstaterar att Sverige har ett ansvar att se till att människor lever under värdiga förhållanden. Vi vill uppmärksamma på att rätten att arbeta är en mänsklig rättighet i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna²² och erkänns i internationell rätt genom Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter²³ och i Europeiska sociala stadgan²⁴. Med utgångspunkt i denna rättighet vill Svenska Röda Korset belysa att vi i våra verksamheter där vi möter migranter

²¹ 5 kap. 4 § utlänningsförordningen.

²² Artikel 23 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna.

²³ Artikel 6 i Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

²⁴ Artikel 1 i Europeiska sociala stadgan.

ser tydligt hur viktigt det är med en meningsfull sysselsättning under tid i väntan och vad detta gör för individens välbefinnande och psykiska hälsa. Den låga dagernsättningen genererar också ett behov att söka andra vägar till försörjning vilket, i kombination med avsaknad av möjlighet att arbeta, kan innebära en risk att fler personer väljer att arbeta utan tillstånd, något som leder till utnyttjande och utsatthet. Denna risk lyfts också fram i promemorian tillsammans med risken om ett visst ökat incitament att begå brott jämfört med om det finns en generell rätt att arbeta.

Förslaget att nu aktuell personkategori inte ska ha rätt att arbeta baseras i mångt och mycket på en redan tidigare gjord bedömning gällande personer i säkerhetsärenden, som sedan den 1 mars 2024 inte längre är undantagna från kravet på arbetstillstånd. Svenska Röda Korset ifrågasätter inte att delar av den bedömningen är relevant även för nu aktuell personkategori, men mot bakgrund av den starka rätten till arbete och riskerna som avsaknaden därav kan innebära både på individ- och samhällsnivå, menar vi att de argument som presenteras i promemorian för att neka rätten att arbeta inte väger tungt nog. Till exempel så kan det inte bedömas sannolikt att en individs eventuellt starkare etablering i Sverige på grund av arbete, i avvägning mot att personen har vägrats eller ansetts utesluten från möjligheten till flyktingstatus, skulle resultera i att rätten till privat- och familjeliv²⁵ ger en framtida rätt till uppehållstillstånd. Exemplen på när ett utvisningsbeslut inte kan verkställas på grund av att en anställning tar tid att slutföra måste därtill anses vara ett fåtal, om ens några. Syftet med förslaget och underlaget för detta blir därmed inte tydligt eller tillräckligt och kan i avvägning mot riskerna inte anses proportionerligt. Svenska Röda Korset avstyrker därför förslaget.

²⁵ Artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen.

Kapitel 9: Bistånd vid inhibition av verkställigheten

Förslag: Utlänningens tillgång till välfärdsförmåner ska begränsas under tiden som beslutet är uppskjutet.

I uppdraget för promemorian har ingått att ta ställning till i vilken utsträckning personer som får ett beslut om uppskjuten verkställighet ska ha rätt till ekonomiska och sociala förmåner, däribland boende, under tiden som ett sådant beslut gäller samt att göra övervägningar i vilken omfattning hälso- och sjukvård samt tandvård ska erbjudas den aktuella gruppen. Utgångspunkten uppges vara att tillgången till de olika välfärdssystemen ska begränsas utifrån att berörda personens vistelse här i landet är att bedöma som tillfällig och att bistånd och övriga insatser därför inte ska beviljas i större utsträckning än vad som är nödvändigt för att Sverige ska uppfylla sina internationella förpliktelser och de garantier och miniminivåer som gäller enligt EU-rätten.²⁶ I promemorian lyfts fram att det inte är rimligt att de aktuella personerna ska omfattas av samma ekonomiska och sociala förmåner som de personer som bor och arbetar i Sverige. Följaktligen föreslås att en ny lag och en ny förordning om bistånd vid inhibition av verkställigheten ska gälla. Vissa bestämmelser i lagen om mottagande av asylsökande m.fl., LMA, föreslås tillämpas.

Boende

Den som omfattas av den nya lagen, och som inte är ett ensamkommande barn, ska enligt promemorian tilldelas en boendeplats av Migrationsverket på ett boende i verkets regi. Möjlighet att fritt välja boendalternativ, och då samtidigt få rätt till dagersättning och särskilt bidrag, bedöms inte lämpliga för nu berörda personer. Vid tilldelningen av en boendeplats ska Migrationsverket i varje enskilt fall ta hänsyn till vad som kommit fram om personens bakgrund och hens personliga förhållanden samt göra en

²⁶ Se särskilt skyddsgrundsdirektivet artikel 14.6, återvändandenedirektivet artikel 14.

lämplighetsbedömning utifrån vilka andra personer som bor på de olika boendena och hur frågor om skydd och säkerhet för dessa kan tillgodoses.²⁷ Möjligheten att själv ordna boende kommer fortsatt att finnas kvar, men med den inskränkningen att rätt till bistånd då som huvudregel inte finns.

I promemorian ges också förslag om en möjlighet att vid *särskilda skäl* och *andra särskilda skäl*, det vill säga att vid en individuell bedömning och med hänsyn till individens personliga förhållanden, göra undantag från kravet på boende i Migrationsverkets regi, vilket möjliggör eget boende med bibehållen rätt till dagersättning och särskilt bidrag. Begreppet särskilda skäl är främst hänförligt till familjeförhållanden och den grundläggande rätten att i möjligaste mån hålla familjen samlad, till exempel då en person som omfattas av den nya lagen avser bo tillsammans med en medlem av den närmaste familjen. Begreppet andra särskilda skäl kan till exempel vara sjukdom, funktionsnedsättning, behov av skyddat boende och olika former av tvångsvård. Promemorian lyfter fram att den omständigheten att en person är att anse som utsatt i återvändandedirektivets mening²⁸ i sig inte bör vara tillräcklig för att särskilda skäl ska anses finnas, eftersom Migrationsverket normalt sett kan tillgodose vårdbehov och andra liknande behov inom det boendebestånd och de särskilda vårdplatser som verket disponerar.

Svenska Röda Korset välkomnar förslaget om möjlighet till undantag från kravet på boende i Migrationsverkets regi med bibehållen rätt till dagersättning och särskilt bidrag. Vi vill i sammanhanget understryka vikten av barnperspektivet och, liksom i vårt remissvar över betänkandet *Mottagandelagen - en ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt*

²⁷ Inför tilldelningen eller byte av boendeplatsen ska Migrationsverket ge Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen tillfälle att lämna synpunkter på platsens lämplighet.

²⁸ Artikel 14 i återvändandedirektivet artikel 14; Med utsatta personer avses barn, funktionshindrade, äldre, gravida, ensamstående föräldrar och personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld.

återvändande (SOU 2024:68), uppmärksamma på utmaningarna inom boendeområdet idag. Våra erfarenheter från besök och verksamhet på flertalet boenden, samt en genomförd intern kartläggning av Migrationsverkets boenden, visar att infrastrukturen vid de besökta anläggningsboendena ofta är bristande, särskilt när det gäller tillgänglighetsanpassning. Vi ser därför ett akut behov av att anpassa boenden utifrån gällande lagstiftning för tillgänglighetsanpassning och att det följs upp på ett systematiskt och regelbundet sätt.²⁹

Dagersättning

Att personen bor på den tilldelade platsen föreslås vara ett villkor för rätt till dagersättning och särskilt bidrag, som då ges på samma nivåer som till asylsökande. Detsamma gäller för en person som med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att inte bo på tilldelad plats. Denne ska vara skyldig att underrätta Migrationsverket om sin aktuella bostadsadress; uppfylls inte detta föreslås dagersättningen kunna dras in. Möjligheten att bosätta sig någon annanstans kommer också finnas kvar, men något ekonomiskt bistånd kommer då inte att beviljas. Migrationsverket föreslås att under vissa förhållanden få utföra kontrollåtgärder i boendeutrymme och slutna förvaringsställen i verkets egna boenden för att undersöka om boendevillkoret är uppfyllt. Här vill Svenska Röda Korset särskilt understryka vikten av att, såsom föreslaget i promemorian, det i varje enskilt fall görs en bedömning om ifall de undersökningsåtgärder som ska vidtas är proportionerliga och om syftet med åtgärderna kan nås på ett för individen mindre ingripande sätt. Bestämmelserna om boendeplats och bosättningsvillkor för rätt till dagersättning och särskilt bidrag ska som huvudregel inte gälla för ett ensamkommande barn som fått beslut om

²⁹ Svenska Röda Korsets yttrande över betänkandet Mottagandelagen - en ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande (SOU 2024:68), s. 28.

inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder. Barnet anvisas i stället till en kommun som har att ordna boendet, något som välkomnas av Svenska Röda Korset.

Det är Svenska Röda Korsets bestämda uppfattning att nedsättning eller indragning av dag ersättning inte är ett effektivt styrmedel. Sådana åtgärder riskerar snarare att bidra till allvarliga humanitära konsekvenser och svårigheter för individen att kunna tillgodose sina mest grundläggande behov. Nivån på dag ersättningen är redan så låg att det är svårt för den enskilde att täcka de mest nödvändiga levnadskostnaderna. Därmed kan en indragning av dag ersättningen inte anses vara proportionerlig då konsekvenserna kan bli mycket allvarliga för individen, särskilt med beaktande av att dag ersättningen är den enda ersättning som en person i den givna situationen har möjlighet att få. Svenska Röda Korset ser även en stor oro på konsekvenserna av en indragen dag ersättning för barn i familj då barn riskerar att drabbas särskilt hårt när en förälder blir sanktionerad med indragen dag ersättning, något som måste ges större vikt vid förslagens utformning. Därutöver visar vår erfarenhet att villkorat bistånd generellt riskerar att ge svåra humanitära konsekvenser inte bara för individen utan också för samhället i stort. Till exempel ökar risken för illegalt arbete och att människor utnyttjas. Vi avstyrker således förslaget.

Givet konsekvenserna för en enskild att förlora rätten till dag ersättning och särskilt bidrag vill Svenska Röda Korset framhålla vikten av de personer som föreslås omfattas av den nya lagen får tydlig information om de villkor som gäller för rätten till bistånd. Vi välkomnar därför förslaget om att det ska införas en uttrycklig bestämmelse om att Migrationsverket ska informera om de förmåner som finns och vad som krävs av individen för att få ta del av dem.

Hälso- och sjukvård, tandvård och skola

En person som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten ska erbjudas hälso- och sjukvård, inklusive tandvård, på samma premisser, inklusive reducerad patientavgift, som asylsökande. Det innebär bland annat att en vuxen person som omfattas av den nya lagen ska erbjudas omedelbar vård och tandvård, sådan vård och tandvård som inte kan anstå, mödrahälsovård, vård vid abort och preventivmedelsrådgivning samt en hälsoundersökning. Barn som omfattas av den nya lagen föreslås erbjudas vård i samma utsträckning som barn som är bosatta i regionen, fullständig tandvård upp till 18 års ålder samt grundskole- och gymnasieutbildning.

Grundläggande sjukvård och tandvård för vuxna samt barns fulla rättigheter till detta och till skolgång är en förutsättning utifrån ett humanitärt perspektiv. Svenska Röda Korset tillstyrker promemorians förslag i denna del men vill samtidigt lyfta fram problematiken i olika tolkning regioner emellan, bland annat vad avser *vård som inte anstå*. Vi vill särskilt understryka vikten av en harmonisering i frågan i syfte att enskilda ska få sina grundläggande rättigheter tillgodosedda.

Andra förmåner

Personkretsen i den nya lagen ska inte anses bosatt i den mening som avses i socialförsäkringsbalken och föreslås därför inte ha rätt till bosättningsbaserade förmåner, till exempel barnbidrag, bostadsbidrag och garantipension, eller rätt att omfattas av kommunernas kostnadsansvar. Det innebär att personkretsen i promemorian inte kommer att ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (SoL), tillgång till den kommunala vuxenutbildningen, eller rätt till studiemedel och etableringsinsatser. Personen ska inte heller ha rätt till insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). I det enskilda fallet

ska behovet i stället tillgodoses i första hand genom Migrationsverkets försorg och i andra hand av aktuell vistelsekommun.³⁰ I detta sammanhang vill Svenska Röda Korset lyfta fram den gränsdragningsproblematik som redan nu finns kopplat till Migrationsverkets respektive kommunernas ansvar i frågan och vi vill särskilt uppmärksamma på vikten av att personer inte ”faller mellan stolarna” i rätten till sådana insatser.

Promemorian lyfter fram de sedan tidigare uppmärksammade tillämpningsproblemen gällande andra former än ekonomiskt bistånd för asylsökande enligt till 4 kap. 1 § SoL. Rättsläget är i vissa delar oklart gällande om ansvaret ligger på Migrationsverket inom ramen för LMA eller på kommunen med stöd av SoL; till exempel görs olika tolkningar avseende ansvarsfördelningen i frågor om hemtjänst. Promemorian uttrycker att det inte är sannolikt att personkategorin som förslaget omfattar behöver hemtjänst eller annat stöd i hemmet i någon större utsträckning och att gränsdragningsproblematiken inte kommer att aktualiseras i någon nämnvärd omfattning. Svenska Röda Korset noterar att promemorian inte presenterar några siffror eller uppskattningar som underlag för den slutsatsen men välkomnar att förhållandet förtydligas då det i den nya lagen ska det framgå att det är *ekonomiskt* bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL som inte kan ges. Resultatet blir att det inte kommer att finnas något hinder för en kommun att ge bistånd i *annan form* än ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL till personerna som omfattas av nu aktuellt förslag. Svenska Röda Korset ser positivt på detta då det ger en tydligare reglering och bättre förutsättningar för den enskilde att få behövligt stöd samt säkerställer grundläggande rättigheter och omsorg för alla individer, oavsett deras juridiska status.

³⁰ Ordningen blir härmed densamma som för asylsökande, som inte heller omfattas av LSS.



SVENSKA RÖDA KORSET

Ulrika Modéer

Generalsekreterare