

Inhibition av verkställigheten

– en ny ordning för vissa utlänningar
vid tillfälliga verkställighetshinder

Ds 2024:23



Regeringskansliet
Justitiedepartementet

Sammanfattning

Uppdraget

Det övergripande syftet med uppdraget har varit att skapa förutsättningar för en effektivare hantering av verkställigheter av avlägsnandebeslut för vissa utlänningar när ett tillfälligt verkställighetshinder upphört. Uppdragets inriktning har också 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. Uppdraget har inriktats på 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.

I uppdraget har ingått att föreslå 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.

Det har också ingått i uppdraget att ta 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 dessa delar har det ingått att överväga om det finns behov av bestämmelser om omprövning, ändring, upphävande och överklagande av sådana beslut.

I uppdraget har vidare ingått att ta ställning till 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 ska också övervägas. Enligt uppdraget bedöms det inte rimligt att den som ska avlägsnas från Sverige på grund av det som han eller hon har gjort sig

skyldig till eller misstänks för eller de verksamheter eller beteenden som utlänningen ägnat eller ägnar sig åt ska ha rätt till samma förmåner som andra i Sverige.

Härutöver har i uppdraget ingått att förslå ändringar som innebär att undantaget från kravet på arbetstillstånd enligt 5 kap. 4 § UtlF inte ska gälla för utlänningar som fått verkställigheten av lagakraftvunna avlägsnandebeslut uppskjuten på grund av tillfälliga verkställighetshinder. Enligt uppdraget bör dessa utlänningar inte kunna stärka sin etablering i Sverige genom en generell rätt att arbeta som ett sådant undantag innebär.

Ytterligare en fråga att ta ställning till har varit 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

Inhibition av verkställigheten

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

Det gäller även

- 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 uteslagna från att anses som flyktingar eller alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 b eller 2 c § UtlL, *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 UtL, *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.

I promemorian lämnas förslag om ändrade regler för dessa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder.

I promemorian lämnas också förslag om ändrade regler för ytterligare en personkategori utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder. Det är 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.

Migrationsverket ska på eget initiativ, när det finns skäl till det, pröva om det finns ett tillfälligt verkställighetshinder för utlänningar i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen, uteslutande- och vägransärenden och ordnings- och säkerhetsstörningsärenden. Migrationsverket ska få besluta om inhibition av verkställigheten för dessa utlänningar eller, om det finns särskilda skäl, ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vid sådana hinder.

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.

Ett beslut om inhibition av verkställigheten ska kunna meddelas samtidigt som avlägsnandebeslutet för en utlänning som inte är brottsutvisad. Ett sådant beslut ska kunna fattas också efter det att avlägsnandebeslutet fått laga kraft.

Migrationsverket ska omedelbart upphäva ett beslut om inhibition av verkställigheten, om det inte längre finns skäl för beslutet. Det gäller även om ett sådant beslut fattats av en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen.

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). Det är den verkställande myndigheten, det vill säga Migrationsverket, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, som ska få fatta sådana beslut.

Anmälningsskyldighet innebär att utlänningen är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten eller hos Migrationsverket. Om en utlänning ska åläggas en områdesbegränsning ska det tillåtna vistelseområdet i regel bestämmas till det län där utlänningen bor. Om det finns särskilda skäl får vistelseområdet anges till två eller flera län.

Den verkställande myndigheten ska få göra vissa ändringar i ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning. Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl ska myn-

digheten få besluta att anmälningsskyldigheten ska fullgöras på annan plats och tid, att antalet anmälningstillfällen ska minskas eller att det område som utlänningen tillåts att vistas inom ska utökas.

En utlänning ska hos den verkställande myndigheten kunna ansöka om och beviljas undantag från eller tillfälliga lättnader i ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning. Det gäller om det finns särskilda skäl. 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 utlännningar

I promemorian lämnas förslag om en ny lag och en ny förordning om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlännningar. 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 utlännningar.

Den som omfattas av den nya lagen om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlännningar och som inte är ett ensamkommande barn ska tilldelas en boendeplats av Migrationsverket. Inför tilldelningen av en sådan plats ska Migrationsverket ge Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen tillfälle att lämna synpunkter på boendeplatsens lämplighet. Det gäller även vid byte av tilldelad plats.

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. Om en utlänning väljer att bo

i ett eget boende och får dagersättning kan den dras in om utlänningen inte håller Migrationsverket uppdaterat om sin aktuella bostadsadress.

Om det behövs för att kunna bedöma om en utlänning bor enbart på tilldelad boendeplats får Migrationsverket undersöka det boendetrymme och de slutna förvaringsställen som en utlänning disponerar där. Om Migrationsverket begär det ska Polismyndigheten lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett beslut som innebär att en utlänning ska lämna en tilldelad boendeplats.

Bestämmelserna om att tilldela boendeplats och bosättningsvillkor för rätt till dagersättning och särskilt bidrag, som huvudregel, gäller inte för ett ensamkommande barn som får ett beslut om inhibition av verkställigheten vid ett tillfälligt verkställighetshinder. Ett ensamkommande barn anvisas till en kommun som har att ordna boendet.

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.

I utlänningsförordningen föreskrivs att Migrationsverket ska meddela region, socialnämnd och annat kommunalt organ som ansvarar för utbildning där en utlänning bor att han eller hon har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder. Migrationsverket ska också meddela Centrala studiestödsnämnden om ett sådant beslut.

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.

Rättssäkerhetsgarantier

Nya prövningar

Beslut om inhibition av verkställigheten

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. Det gäller förutsatt bland annat att det saknas anledning att anta att utlänningen har lämnat landet. En ny prövning ska därefter ske årligen, så länge det finns ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten.

Migrationsverket ska på eget initiativ pröva om det finns förutsättningar för att genomföra en ny prövning. Den nya prövningen ska göras av en migrationsdomstol, om utlänningen är brottsutvisad, och i övriga fall av Migrationsverket. För utlänningar som är brottsutvisade ska Migrationsverket senast en månad innan tidsfristen om ett år löper ut lämna över ärendet till migrationsdomstolen med ett eget yttrande.

Om det vid en ny prövning fortfarande finns ett tillfälligt verkställighetshinder är huvudalternativet att det på nytt fattas ett beslut om inhibition av verkställigheten. Om det finns särskilda skäl får utlänningen i stället beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Ett beslut om inhibition av verkställigheten som inte provas på nytt inom föreskriven tid upphör att gälla.

Beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats på grund av särskilda skäl

När en utlänning på grund av särskilda skäl har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i stället för att meddelas ett beslut om inhibition av verkställigheten, och detta uppehållstillstånd löper ut, ska en ny prövning ske bland annat under förutsättning att det saknas anledning att anta att utlänningen har lämnat landet.

Vid den nya prövningen gäller samma ordning som vid en ny prövning av ett beslut om inhibition av verkställigheten med möjlighet att, om det finns särskilda skäl, bevilja utlänningen ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Beslut om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning

Den verkställande myndigheten ska pröva ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning på nytt senast inom ett år från beslutet. Om den nya prövningen leder till att det fattas ett nytt beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska det beslutet provas på nytt inom ett år.

Beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning som inte provas på nytt inom föreskriven tid upphör att gälla.

Övriga rättssäkerhetsgarantier

Migrationsverkets beslut om inhibition av verkställigheten ska få överklagas till en migrationsdomstol. Migrationsdomstolens beslut ska få överklagas till 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.

En verkställande myndighets beslut att ålägga en utlänning anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska få över-

klagas till en migrationsdomstol särskilt och utan begränsning i tid. Detsamma gäller ett sådant beslut som den verkställande myndigheten meddelar i samband med en ny prövning av ett sådant beslut. Det gäller också ett beslut att helt eller delvis avslå en utlännings ansökan om undantag från eller tillfälliga lättnader i ett sådant beslut. Migrationsdomstolens avgörande ska få överklagas till Migrationsöverdomstolen med krav på prövningstillstånd.

I ärenden och mål om inhibition av verkställigheten eller om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska ett offentligt biträde förordnas, om det finns behov av det.

Varje ny prövning av ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning ska föregås av en muntlig förhandling, om det inte är uppenbart obehövligt. Den muntliga förhandlingen ska genomföras av den verkställande myndigheten.

Ett beslut om inhibition av verkställigheten ska vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet. Detsamma gäller ett beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning. Samtliga beslut om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning, förutom beslut om upphävande av dessa tvångsmedel, ska delges utlänningsen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslagen i promemorian bedöms kunna träda i kraft den 1 januari 2026. Vissa övergångsbestämmelser föreslås.

Den nya ordningen med inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder ska tillämpas även vid prövningen av överklaganden av avlägsnandebeslut som fattats före ikraftträdandet av de nya bestämmelserna. I utlänningslagen föreskrivs därför att de nya föreskrifterna gäller vid prövningen av ett överklagande av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som meddelats före ikraftträdandet.

I lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade föreskrivs att äldre föreskrifter fortfarande gäller för beslut om en insats som fattats före ikraftträdandet. Det innebär att den som före ikraftträdande beviljats en insats behåller insatsen under tid för vilken den beslutats och att äldre föreskrifter ska tillämpas i en eventuell överklagandeprocess.

I skollagen föreskrivs att den nya regleringen inte ska tillämpas för en utlänning som före ikraftträdandet antagits till kommunal vuxenutbildning. Det innebär att berörd utlänning får fortsätta utbildningen enligt antagningsbeslutet.

Konsekvenser av förslagen

Jämfört med dagens system med tidsbegränsade uppehållstillstånd blir det med en ordning med inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder tydligare att vistelsen i Sverige endast är tillfällig. De olika delarna i den föreslagna ordningen för hantering av den situation som uppstår när en beslutad avvisning eller utvisning tillfälligt inte kan verkställas skapar förutsättningar för en effektivare hantering av återvändandet när verkställighetshindret upphört.

De myndigheter som främst berörs av förslagen är Migrationsverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. För dessa myndigheter tillkommer vissa nya arbetsuppgifter. Det gäller även för migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen. Eftersom förslagen i promemorian berör endast ett mindre antal utlänningar, bedöms den ökade arbetsbelastningen för dessa myndigheter som begränsad.

De utlänningar som får ett beslut om inhibition av verkställigheten i stället för att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vid ett tillfälligt verkställighetshinder ska inte omfattas av kommunernas kostnadsansvar. Det innebär att de som får ett sådant beslut inte kommer att ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Det leder till vissa besparingar för kommunerna.

Migrationsverket ska som huvudregel tilldela de utlänningar som får ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder en boendeplats. Berörda utlänningar ska ha möjlighet att få dagersättning och särskilt bidrag. Det kommer i viss mån att leda till ökade kostnader för Migrationsverket. Det är dock sammantaget fråga om ett begränsat antal utlänningar.

De utlänningar som får ett beslut om inhibition av verkställigheten föreslås endast ha rätt till hälso- och sjukvård samt tandvård enligt lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. Det kommer att innebära vissa besparingar för regionerna.

Förslagen i promemorian berör vidare övriga allmänna förvaltningsdomstolar, de allmänna domstolarna, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och CSN, dock i begränsad omfattning.

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 utlänningens 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 utlänningar. 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.