



Tjänsteskrivelse

Datum

2025-01-22

Vår referens

Caroline Möncke Almborg
Stadsjurist
caroline.monckealmborg@malmö.se

Remiss Justitiedepartementet - Inhibition av verkställigheten - en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder (Ds 2024:23)

STK-2024-1560

Sammanfattning

Malmö stad har av Justitiedepartementet getts möjlighet att yttra sig över promemorian Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder (Ds 2024:23). Utredningen föreslår ett antal lagändringar som ska medföra att det blir lättare att utvisa utlänningar som utgör en allvarlig säkerhetsrisk och även begränsa de förmåner som dessa utlänningar ges under tiden de befinner sig i Sverige. Stadskontoret ser i huvudsak positivt på förslaget men anser att av rättssäkerhetsskäl bör det införas en möjlighet att överklaga beslut om bosättning för de utlänningar som berörs. En sådan ordning minskar även risken att frågan om nödbistånd aktualiseras. Vidare anser stadskontoret att utredningens förslag att Migrationsverket ska överta ansvaret för insatser enligt LSS bör avstyrkas eftersom det innehåller oklarheter som framför allt riskerar att äventyra barns rättigheter.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

- Kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande och skickar yttrandet till Justitiedepartementet.

Beslutsunderlag

- Remiss Justitiedepartementet - Inhibition av verkställigheten - en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder (Ds 2024:23)
- Inhibition av verkställigheten - en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder (Ds 2024:23)
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 250127 Remiss Justitiedepartementet - Inhibition av verkställigheten - en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder



- Remissvar arbetsmarknads- och socialnämnden
- Arbetsmarknads- och socialnämnden beslut 241219 §369 muntlig Reservation (V)
- Förslag till yttrande KSAU 250127 Remiss Justitiedepartementet - Inhibition av verkställigheten - en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder (Ds 2024:23)
- Funktionsstödsnämnden beslut 241216 §119 muntlig Reservation (SD)
- Remissvar funktionsstödsnämnden

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2025-01-27

Kommunstyrelsen 2025-02-05

Beslutet skickas till

Justitiedepartementet

Arbetsmarknads- och socialnämnden

Funktionsstödsnämnden

Stadskontoret, avdelningen för intern ledning och stöd

Stadskontorets handläggare

Ärendet

Malmö stad har av Justitiedepartementet getts möjlighet att yttra sig över promemorian Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder (Ds 2024:23).

Ärendet har skickats på internremiss till Arbetsmarknads – och socialnämnden samt Funktionsstödsnämnden som har yttrat sig. Synpunkterna sammanfattas längre ned och yttrandena bifogas ärendet i sin helhet.

Utredningens uppdrag

Utredningen syftar till 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.

Förslaget från utredningen

För en utlänning som till exempel utvisats på grund av brott eller som tillhör kategorin säkerhetsärenden enligt utlänningslagen där Säkerhetspolisen har förordat att



utlänningen av säkerhetsskäl ska avvisas eller utvisas 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 utläningar vid tillfälliga verkställighetshinder.

I promemorian lämnas även förslag på bestämmelser om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning för en utläning som omfattas av ett beslut om inhibition av verkställigheten på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder.

En utläning 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. Utläningen 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.

En ny lag och en ny förordning om bistånd föreslås gälla vid inhibition av verkställigheten för vissa utläningar. 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 utläningar.

Den som omfattas av den nya lagen om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utläningar 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. Däremot ska ensamkommande barn anvisas till en kommun som har att ordna boendet.

En utläning som omfattas av den nya lagen om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utläningar 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 utläning som har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten ska omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. Utläningen 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.

Vidare ska undantaget från kravet på arbetstillstånd enligt 5 kap. 4 § UtfF inte gälla för utlänningar som fått verkställigheten av lagakraftvunna avlägsnandebeslut uppskjuten på grund av tillfälliga verkställighetshinder. Pass och andra identitetshandlingar ska kunna omhändertas under tiden som ett beslut om uppskjuten verkställighet gäller.

Migrationsverkets beslut om inhibition av verkställigheten ska kunna överklagas.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2026.

Remissinstansernas synpunkter

Arbetsmarknads- och socialnämnden har i huvudsak framfört följande synpunkter

Arbetsmarknads- och socialnämnden är i huvudsak positiv till utredningens förslag. En muntlig reservation har lämnats in (V).

Arbetsmarknads- och socialnämnden ser positivt på att Migrationsverket ska meddela kommunen vilka personer som omfattas av lagen om bistånd vid inhibition av verkställigheten för vissa utlänningar.

Arbetsmarknads- och socialnämnden delar utredningens bedömning att ensamkommande barn inte ska placeras på Migrationsverkets boenden.

I utredningen anges att omkring en tredjedel av de som kommer att meddelas ett beslut om inhibition av verkställigheten har familj i Sverige i vilken det ingår underåriga barn. Utredningen menar att den som har sin närmaste familj i Sverige som utgångspunkt bedöms ha särskilda skäl för att undantas från kravet att bo på Migrationsverkets boende.

Den utlänning som inte bedöms ha särskilda skäl men ändå väljer att bosätta sig med sin familj utanför Migrationsverkets boende kommer inte att beviljas någon



dagersättning. Migrationsverket beslut om var utlänningen ska bo ska enligt förslaget inte kunna överklagas.

Arbetsmarknads- och socialnämnden anser att Migrationsverkets beslut om var en utlänning ska bo bör kunna överklagas. Eftersom beslutet kan läggas till grund för att inte bevilja utlänningen dagarsättning talar rättssäkerhetsskäl för att beslutet är överklagbart.

En ytterligare konsekvens av att dagarsättning inte beviljas är att kommunens yttersta ansvar i förhållande till nödbistånd kan aktualiseras, varför det är av än större betydelse att ställningstagandet i grunden, dvs om det finns särskilda skäl, har prövats av fler instanser.

Funktionsstödsnämnden har i huvudsak framfört följande synpunkter

Funktionsstödsnämnden ställer sig kritisk till inhibitionslagstiftningens konsekvenser för personer som i nuläget har rätt till insatser enligt LSS. En muntlig reservation har lämnats in (SD).

Ett av förslagen är att en utlänning som omfattas av den nya lagen inte ska ha rätt till insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Det ska enligt utredningen regleras genom ett tillägg i 7 a § LSS. Behovet av insatser ska i stället i första hand tillgodoses av Migrationsverket. Funktionsstödsnämnden anser att det finns flera oklarheter i utredningens förslag som behöver belysas ytterligare. Utifrån ovanstående är det Funktionsstödsnämndens bedömning att inga förändringar vad gäller rätt till insatser enligt LSS bör göras.

Funktionsstödsnämnden anser att det finns risk för att bedömningen av vad som utgör brister i utlänningens levnadssätt kan komma att bli svåra att tillämpa och att bedömningarna också kan bli godtyckliga. Det är även svårt att förutse hur många personer som kan komma att ingå i denna personkategori.

Funktionsstödsnämnden bedömer också att det finns risker för att barnperspektivet inte beaktas fullt ut. Det finns ett flertal frågor som bedöms vara oklara och som kan få en stor påverkan på barnet. Exempelvis hur man ska tillgodose ett barns behov som är beviljad LSS-insatser men där vårdnadshavarna ska utvisas. Det framstår som oklart om det i praktiken är möjligt att få rätt till sina beviljade insatser i avvaktan på att vårdnadshavarnas beslut om utvisning ska gå att verkställa. Kommer till exempel ett barn som är beviljad personlig assistans få sin insats verkställd på Migrationsverkets anläggning? Kan man i en sådan situation uppnå lagens krav på goda levnadsvillkor och barnperspektiv? I utredningen finns det förslag på att man ska kunna göra undantag och bevilja ett tillfälligt uppehållstillstånd om det finns särskilda skäl. Som exempel på särskilda skäl nämns att man bör kunna ta hänsyn om den utlänning som ska avvisas



eller utvisas har ett barn i Sverige som lider av svår sjukdom och som är särskilt beroende av honom eller henne. Funktionsstödsnämnden vill lyfta att även andra omfattande funktionsnedsättningar bör kunna ingå i den kategorin såsom svår autism, kommunikationssvårigheter eller intellektuell funktionsnedsättning som medför omfattande behov av stöd.

En annan fråga som funktionsstödsnämnden vill belysa är förslagen på övergångsbestämmelser där det framgår att en person som beviljats LSS-insatser med tidsbegränsade beslut får behålla insatsen till beslutet löper ut. Funktionsstödsnämnden önskar ett klagörande hur man ska hantera de beslut där insatserna inte är tidsbegränsade.

Funktionsstödsnämnden anser slutligen att det är svårt att förutse om Migrationsverket kommer att ha möjlighet att överta ansvaret för en person som har ett omfattande behov av stöd och service av kvalificerad art men som inte längre har rätt till insatser enligt LSS eller om kommunen kommer att behöva gå in för att utföra insatserna mot ersättning.

Stadskontorets bedömning

Stadskontoret är i huvudsak positiv till utredningens förslag och välkomnar förslagen att det ska införas en uppgiftsskyldighet för Migrationsverket samt att ensamkommande barn fortsatt ska bo i boenden anordnade av kommunen.

5.11.1 Överklagande

Funktionsstödsnämnden har framfört att det finns risker med den rättsliga tillämpningen av vad som utgör brister i utlänningens levnadssätt. Stadskontoret instämmer i att dessa bedömningar alltid görs utifrån omständigheterna i det individuella fallet och att det ger utrymme för olika tolkningar. Dock finns det en möjlighet att överklaga besluten till migrationsdomstolen och denna ordning borgar för att rättssäkerheten upprätthålls.

9.9.6 Migrationsverkets beslut om tilldelning av boendeplats ska inte få överklagas

Den föreslagna ordningen innebär att Migrationsverket, efter att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen fått tillfälle att yttra sig, bestämmer var i Sverige och på vilket boende som en utlänning som omfattas av den nya lagen ska tilldelas en boendeplats.

I likhet med Arbetsmarknads- och socialnämnden anser Stadskontoret att eftersom ett beslut om boendeplats är kopplat till utbetalning av dagersättning bör det utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv kunna överklagas. En ytterligare konsekvens av att dagersättning inte beviljas är att kommunens yttersta ansvar i förhållande till nödbistånd



kan aktualiseras, varför det är av än större betydelse att ställningstagandet i grunden, dvs. om det finns särskilda skäl, har prövats av fler instanser. Stadskontoret delar Arbetsmarknads- och socialnämndens uppfattning och ser positivt på utredningens förslag att ensamkommande barn inte ska placeras på Migrationsverkets boenden.

9.8 Ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL ska inte kunna ges

Förslaget innebär att den som omfattas av den nya lagen inte ska ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL.

Stadskontoret anser att det vore önskvärt att förebygga gränsdragningsproblemen som omnämns såsom en kommuns ansvar och Migrationsverkets ansvar för exempelvis hemtjänst i de fall Migrationsverket bär ansvar för logi genom förtydliganden i lagtext. Det är också av vikt att samordna förslagen om ansvarsförhållanden som läggs fram i betänkandet Mottagandelagen (SOU 2024:68) så att det tydligt framgår vilka insatser kommunen respektive staten ansvarar för.

9.18.4 Insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

Enligt förslaget ska en utlänning som omfattas av den nya lagen inte ha rätt till insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Det ska enligt utredningen regleras genom ett tillägg i 7 a § LSS. Behovet av insatser ska i stället i första hand tillgodoses av Migrationsverket. Funktionsstödsnämnden anser att det finns flera oklarheter i utredningens förslag som behöver belysas ytterligare.

Funktionsstödsnämnden bedömer också att det finns risker för att barnperspektivet inte beaktas fullt ut. Det finns ett flertal frågor som bedöms vara oklara och som kan få en stor påverkan på barnet. Exempelvis hur man ska tillgodose ett barns behov som är beviljad LSS-insatser men där vårdnadshavarna ska utvisas. Det framstår som oklart om det i praktiken är möjligt att få rätt till sina beviljade insatser i avvaktan på att vårdnadshavarnas beslut om utvisning ska gå att verkställa. Utifrån ovanstående ställer sig Funktionsstödsnämndens kritisk till de konsekvenser som inhibitionslagstiftningen kan medföra för personer som i dagsläget har rätt till insatser enligt LSS. Stadskontoret delar Funktionsstödsnämndens uppfattning och anser att det framför allt finns en risk att barnperspektivet inte beaktas fullt ut och att frågorna därför bör utredas vidare innan det görs ändringar i LSS. Stadskontoret anser sammantaget att förslaget om att göra ändringar i LSS-lagstiftningen ska avstyrkas.

9.22 En uppgiftsskyldighet för Migrationsverket

Migrationsverket ska meddela region, socialnämnd och det kommunala organ som ansvarar för utbildning där en utlänning bor att han eller hon har ett gällande beslut om inhibition av verkställigheten enligt den föreslagna ordningen. Migrationsverket ska också meddela Centrala studiestödsnämnden om ett sådant beslut.



Stadskontoret instämmer i utredningens bedömning och vad Arbetsmarknads- och socialnämnden anfört om att det bör införas en uppgiftsskyldighet för Migrationsverket att meddela de myndigheter som räknas upp ovan om beslutet.

10.2.4 Övriga författningsförslag i förhållande till gynnande förvaltningsbeslut

Funktionsstödsnämnden har önskat ett klargörande av hur rättstillämparen anser att beslut enligt LSS som inte är tidsbegränsade ska hanteras. Stadskontoret anser att även om beslut enligt LSS i de flesta fall får antas vara tidsbegränsade, så bör även de beslut som inte är tidsbegränsade rimligen hanteras enligt den äldre författningen.

11 Konsekvenser

Utredningens slutsatser att förslagen väntas leda till minskade utgifter för kommunerna avseende bistånd i form av uppehälle och boende enligt socialtjänstlagen får enligt Stadskontoret anses rimliga.

Utredningen föreslår att barn fortsatt ska få hälso- och sjukvård samt tandvård i samma omfattning som asylsökande och att de nya lagförslagen uppfyller barnkonventionens krav. Stadskontoret anser i likhet med Funktionsstödsnämnden att det är svårt att på förhand avgöra om det kan uppstå situationer där barns rättigheter äventyras och hänvisar här till vad som anförts om LSS, avsnitt 9.18.4.

Ansvariga

Pamela Lindqvist Nämndsekreterare
Jonas Rosenkvist Avdelningschef
Andreas Norbrant Stadsdirektör