

Dnr Ju2024/00241

Justitiedepartementet
Enheten för migrationsrätt

Stockholm 16 april 2024

Asylrättscentrums remissvar på delbetänkandet Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud (SOU 2024:10)

Övergripande kommentarer

1. Asylrättscentrum verkar för en rättssäker och konventionsenlig migrationsprocess. Detta gör vi genom att driva nationella och internationella processer samt analysera och granska nationell och internationell praxis och lag. Våra jurister kommer bland annat från tidigare arbeten på Migrationsöverdomstolen, migrationsdomstolarna, Migrationsverket, advokatbyråer och universitet.
2. Asylrättscentrum avstyrker förslagen om förändrade regler om preskription av avlägsnandebeslut. Mot bakgrund av den forskning och de studier som finns, samt utifrån den erfarenhet och den kunskap Asylrättscentrum som organisation besitter efter mer än trettio års arbete med målgruppen, betvivlar vi att personer som av olika anledningar anser att de inte kan återvända kommer att lämna Sverige med anledning av att preskriptionstiden förlängs. Däremot ser vi stor risk för att en ändring av preskriptionstiderna skulle leda till minskad rättssäkerhet och att fler människor som inte kan återvända tvingas in i papperslöshet och ut i det så kallade skuggsamhället – vilket skulle medför svåra humanitära konsekvenser, särskilt för barn.
3. Om preskriptionstiden för utvisningsbeslut i praktiken avskaffas för människor som inte lämnar Sverige i enlighet med sina avlägsnandebeslut, i linje med utredningens förslag, menar Asylrättscentrum att systemet med verkställighetshinder noggrant måste ses över och anpassas för att säkerställa att Sverige inte riskerar att bryta mot internationella åtaganden eller EU-rätt.
4. Asylrättscentrum tillstryker förslaget om att införa en möjlighet att upphäva ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut om ett uppehållstillstånd skulle beviljas på grund av skyddsskäl, men anser att så även bör ske när uppehållstillstånd beviljas av andra skäl.

5. Asylrättscentrum välkomnar förslaget att införa en bestämmelse som klargör tidpunkten för när ett återreseförbud börjar löpa. Asylrättscentrum vill poängtera vikten av att den individuella bedömning som ska ligga till grund för fastställandet av längden på ett återreseförbud tydligt bygger på de särskilda omständigheter som aktualiseras i det enskilda ärendet. Asylrättscentrum instämmer med utredningen i fråga om att det inte finns utrymme enligt återvändandedirektivet att besluta om återreseförbud utan tidsbegränsning.
6. Mot bakgrund av de rättsförluster personer med redan meddelade avlägsnandebeslut riskerar att drabbas av, samt med hänsyn tagen till rättssäkerhetsaspekter anser Asylrättscentrum att det finns ett behov av särskilda övergångsbestämmelser om preskriptionstiden för avlägsnandebeslut ska ändras i enlighet med förslaget.

Synpunkter

Förslag om förändrade regler om preskription av avlägsnandebeslut

7. Utredningen föreslår att preskriptionstiden ska förlängas från fyra år till fem år. Om det finns ett återreseförbud som löper när fem år har gått, preskriberas avlägsnandebeslutet först när tiden för återreseförbudet löper ut. Dessutom föreslås en ordning där preskriptionstiden ska börja löpa först vid tidpunkten då utläningen lämnar landet i enlighet med beslutet. I praktiken innebär förslaget att avlägsnandebeslutet aldrig preskriberas om den berörda personen stannar kvar i Sverige.
8. Reglerna om preskription infördes år 1976 i syfte att skydda asylsökande från att under mycket lång tid behöva leva under hot om avlägsnande på grund av ett beslut som av någon anledning inte kunnat verkställas (prop.1975/76:18 s. 121).
9. Nuvarande förslag om ändrade preskriptionstider motiveras med att ändringen kan ha vissa positiva konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, i den mån förslaget leder till att fler avlägsnandebeslut verkställs. Förslaget uppges även kunna öka incitamenten för den som fått ett avlägsnandebeslut att återvända.
10. Asylrättscentrum avstyrker förslagen.

Förslagets påstådda konsekvenser saknar belägg

11. Det saknas faktabaserat underlag till stöd för påståendet att förslaget kan bidra till att fler personer återvänder till sitt hemland och att förslaget skulle minska risken för att personer som fått ett avlägsnandebeslut håller sig undan. Utredningen presenterar inte heller något stöd för påståendet att incitamenten att återvända ökar för den som har

fått ett avlägsnandebeslut om preskriptionstiden börjar löpa först efter att ett beslut har verkställts. Asylrättscentrum noterar även att utredningen själv konstaterar att det inte är möjligt för utredningen att uppskatta i vilken utsträckning förslaget faktiskt skulle leda till att fler avlägsnandebeslut kommer att kunna verkställas (s. 132).

12. När reglerna om preskription infördes bestämdes preskriptionstidens längd ursprungligen till två år (prop.1975/76:18 s. 121). Ett par år efter att reglerna införts framhölls att om verkställigheten har omöjliggjorts genom att personen själv har hållit sig gömd bör det inte vara uteslutet att på nytt ta upp frågan om avlägsnande ur landet och meddela ett nytt utvisningsbeslut efter det att preskription inträffat och en ny ansökan om uppehållstillstånd lämnats in (prop. 1979/80:96 s. 109). Preskriptionstiden förlängdes senare från två år till fyra år med motiveringen att det hade blivit allt vanligare att personer höll sig undan verkställighet genom att leva gömda under långa tider (prop.1988/89:86 s. 204).
13. Asylrättscentrum anser att det hade varit relevant med en redovisning av om den tidigare förlängningen av preskriptionstiden (från två till fyra år) innebar en procentuell ökning av antalet människor som lämnat Sverige i linje med meddelade avvisnings- eller utvisningsbeslut.
14. Forskning visar att många faktorer påverkar människors vilja att återvända. Återvändandebeslutet påverkas bland annat av förhållanden i hem- och mottagarlandet, individuella egenskaper hos migranterna och sociala relationer.¹ Situationen i hemlandet pekas ut som avgörande för återvändandebeslutet och det beskrivs råda närmast konsensus inom forskningen om att säkerhetssituationen påverkar beslutet påtagligt.² Inte enbart den *faktiska* faran att återvända spelar enligt forskningen roll – även asylsökandes *upplevelse* av den fara eller otrygghet det innebär att åka tillbaka är viktig.³ Ett beslutet att återvända är således en komplex process där människor tycks väga många olika faktorer mot varandra, man återvänder sällan av endast ett skäl.⁴

¹ Koser, K. och Kuschminder, K. (2015). Comparative Research on the Assisted Voluntary Return and Reintegration of Migrants. Genève: International Organization for Migration (IOM).

² Black, R., Koser, K., Munk, K., Atfield, G., D'Onofrio, L. och Tiemoko, R. (2004). Understanding voluntary return. (Home Office Online Report 50/04). Brighton: Sussex Centre for Migration Research samt Sønsterudbråten, S. (2018) Assistert retur: En kunnskapsstatus. (Fafo-rapport 2018:16), Oslo: Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning.

³ Goodman, S., Burke, S., Liebling, H. och Zasada, D. (2015). 'I can't go back because if I go back I would die': How asylum seekers manage talk about returning home by highlighting the importance of safety. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 25(4), s. 327-339.

⁴ Cassarino, J-P. (2004). Theorising Return Migration: the Conceptual Approach to Return Migrants Revisited. *IJMS: International Journal on Multicultural Societies*, 6(2), 253-279 samt Lietaert, I. (2016). Perspectives on Return Migration: A Multi-sited, Longitudinal Study on the Return Processes of Armenian and Georgian migrants, Doktorsavhandling Faculty of Psychology and Educational Sciences, Ghent University.

15. Som konstaterats i en rapport från Regeringskansliets egen delegation för migrationsstudier (Delmi) är det en på många sätt svår uppgift att övertyga en person att frivilligt återvända till ett land med farliga och osäkra förhållanden (*De som inte får stanna – Att implementera återvändandepolitik*, 2020, s. 121).
16. Enligt Röda Korsets studie *Anslag på asylsökande – Upplevelser av att leva som asylsökande i Sverige* från 2023 har ingen av de personer som intervjuats uppfattat ett återvändande till hemlandet som ett möjligt alternativ trots utsatthet och svåra levnadsvillkor i Sverige. Även den ovan nämnda rapporten från Delmi visar att befintliga policyinstrument fungerar dåligt och att människor som stannar kvar i Sverige trots ett meddelat utvisningsbeslut uppfattar ett återvändande till hemlandet som ett sämre alternativ än att bo på gatan i Sverige (se exempelvis s. 120-121).
17. Att skärpa villkor i syfte att skapa incitament att återvända har prövats flera gånger tidigare. Ett exempel är den skärpning av LMA (lagen om mottagande av asylsökande m.fl.) som genomfördes år 2016. Genom ändringen inskränktes rätten till boende och dagersättning helt för vuxna utan barn i Sverige, i samband med att deras avlägsnandebeslut vann laga kraft eller när fristen för utresa löpte ut om det inte bedömdes ”uppenbart oskäligt” (SOU 2017:84, s. 51-52). Intentionen med ändringen var att förändra incitamenten för gruppen och få dem att återvända självmant i större utsträckning. Studier visar dock att ändringen snarare medfört att fler människor avvikit. Polismyndighetens chef för gränspolissektionen och Migrationsverkets tidigare processledare för återvändande har uttryckt att ändringen av lagen uttryckligen försvårat verkställighetsarbetet eftersom myndigheterna helt tappat kontakten med de som går under jorden (Delmi, *De som inte får stanna – Att implementera återvändandepolitik*, 2020, s. 120). Erfarenheten sedan tidigare är alltså att incitament att lämna Sverige inte skapats av att regler stramats åt. Snarare har skärpningarna skapat minskad kontakt och därmed även minskad kontroll.
18. Precis om advokat Sait Umdi ger uttryck för i sitt särskilda yttrande till den nu aktuella utredningen (SOU 2024:10 s. 151), menar vi på Asylrättscentrum att ett mer framgångsrikt sätt att öka efterlevnaden av avlägsnandebeslut bör vara att öka legitimiteten i och förståelsen för avlägsnandebesluten genom att vidta åtgärder som ökar rättssäkerheten inom migrationsprocessen. I Röda Korsets studie *Anslag på asylsökande – Upplevelser av att leva som asylsökande i Sverige* från 2023 framförde de intervjuade personerna uppfattningen att deras upplevelse inte var att asylprocessen varit rättssäker. Asylrättscentrum arbetar bland annat för att fler asylsökande och papperslösa ska få tillgång till den information de behöver för att göra informerade val och ha realistiska förhoppningar i sina ärenden. Asylsökande och papperslösa måste förstå sina beslut, förstå hur asylprocessen i Sverige ser ut och förstå vad som krävs för att beviljas ett uppehållstillstånd. Samtidigt måste processen uppfattas som rättssäker och den sökande måste känna att myndigheterna verkligen har lyssnat och prövat de skäl som åberopats på ett korrekt vis. Om den sökande inte upplever

processen som rättssäker kommer en förlängning av preskriptionstiden inte ha en effekt på gruppen.

19. Mot bakgrund av den forskning och de studier som finns, samt utifrån den erfarenhet och den kunskap Asylrättscentrum som organisation besitter efter mer än trettio års arbete med målgruppen, betvivlar vi att personer som av olika anledningar anser att de inte kan återvända kommer att lämna Sverige med anledning av att preskriptionstiden förlängs.
20. Däremot ser vi stor risk för att en ändring av preskriptionstiderna skulle leda till minskad rättssäkerhet och att fler människor som inte kan återvända tvingas in i papperslöshet och ut i det så kallade skuggsamhället – vilket skulle medför svåra humanitära konsekvenser, särskilt för barn.

Reglerna om preskription är ett viktigt skydd för enskilda och ger staten möjlighet till kontroll

21. Reglerna om preskription är ett viktigt skydd för att undvika att människor tvingas in i papperslöshet. Den som lever i Sverige med ett gällande avlägsnandebeslut lever i många fall i stor utsatthet i det så kallade skuggsamhället. Personer i gruppen riskerar att utnyttjas och utsättas för brott, men kan också begå brott till exempel genom att arbeta utan arbetstillstånd i syfte att försörja sig.
22. Att utvisningsbeslut preskriberas ger staten en ökad möjlighet till kontroll genom förbättrad insikt i vilka som befinner sig i landet. Med dagens preskriptionsregler får människor efter fyra år en möjlighet till en ny grundprövning av sina skäl för uppehållstillstånd.

En inte obetydlig andel människor beviljas uppehållstillstånd efter preskription

23. Den statistik för åren 2017-2022 som presenteras av utredningen (s. 59) visar att 14-19 procent beviljats uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl efter preskription, och att totalt 22-29 procent beviljas någon form av uppehållstillstånd efter preskription. Mot bakgrund av dessa siffror delar Asylrättscentrum inte utredningens beskrivning att det handlar om ”ett begränsat antal” ansökningar som beviljas efter preskription (jfr. s. 66). Statistiken är mycket intressant – inte minst då den visar att en inte obetydlig andel människor bedömts ha skyddsskäl efter att först ha fått ett avslag på sin asylansökan.
24. Tyvärr saknas information i utredningen avseende om de skyddsskäl som prövas efter preskription tidigare har åberopats men då bedömts annorlunda eller om skälen är nya och alltså inte har kunnat prövas tidigare. Liknande information saknas även om de skäl som lett till att andra typer av uppehållstillstånd beviljats.

25. Statistiken visar dock med all tydlighet att synen att ”ett nej ska vara ett nej” inte alltid motsvaras av verkligheten. Ett nej kan inte alltid fortsätta vara ett nej. Ett avslag på en asylansökan innebär nämligen inte nödvändigtvis att sökanden inte har ett skyddsbehov – utan att denne inte har lyckats göra sitt skyddsbehov sannolikt vid prövningstillfället.

Systemet med verkställighetshinder tillämpas för restriktivt och måste ses över

26. Om preskriptionstiden förlängs enligt utredningens förslag blir den enda möjligheten för människor med utvisningsbeslut att legalisera sin vistelse att få igenom en så kallad anmälan om verkställighetshinder. Systemet med verkställighetshinder innebär att en utvisning kan stoppas om det uppkommer nya omständigheter efter att utvisningsbeslutet meddelats (12 kap. 18 § utlänningslagen) eller att en ny prövning kan beviljas i syfte att utreda nya skyddsskäl (12 kap. 19 § utlänningslagen).
27. Utredningen menar att en ändring av preskriptionstiden inte kan anses innebära att människor får leva längre i osäkerhet och inte heller att en sådan ändring skulle försvåra för en utlänningsbeslut att legalisera sin vistelse i Sverige (se s. 128). Asylrättscentrum delar inte denna bild.
28. Asylrättscentrum har över trettio års erfarenhet av att hjälpa människor att tillvarata sina rättigheter i asyl- och migrationsprocessen. Varje år granskar vi ett stort antal beslut och domar. När vi anser att beslut fattats i strid med gällande rätt eller där det dykt upp nya omständigheter som inte redan prövats bistår vi människor med vår juridiska expertis. Att arbeta med anmälningar om verkställighetshinder är därmed en mycket stor del av vårt arbete och något vi har stor erfarenhet av.
29. Systemet med verkställighetshinder är komplicerat. Det är långt ifrån alla som känner till möjligheten och än färre som har korrekta kunskaper om hur systemet fungerar. Verkställighetshinder är ett extraordinärt rättsmedel. Tidigare offentliga utredningar har lyft fram att det faktum att prövningsförfarandet är extraordinärt hör samman med att det handlar om *nya* omständigheter som ska beaktas, inte att det ska uppfattas som att ett visst beviskrav ska tillämpas (se *Praktiska verkställighetshinder och preskription*, SOU 2017:84 s. 323). Inte sällan ställs dock (för) höga krav för att uppehållstillstånd eller en ny prövning av en sökandes skyddsbehov ska beviljas. Vår erfarenhet är att Migrationsverket ofta ställer högre krav vid prövningen av verkställighetshinder än vad som är fallet vid en grundprövning, även när det gäller bedömningar av exempelvis konventionskränkningar – där tröskeln för om en kränkning skett eller riskeras bör vara densamma oavsett vilket stadiet av processen prövningen sker på.
30. Mot denna bakgrund hade det varit särskilt intressant att veta vad som ligger bakom siffrorna. Har de skäl som lett till att uppehållstillstånd beviljats efter preskription åberopats även inom ramen för systemet med verkställighetshinder före det att preskription inträtt eller rör det endast skäl som uppstått efter preskription?

31. Vissa grupper skulle drabbas särskilt hårt om förslaget om ändrade preskriptionstider genomförs. Ett problem med dagens system med verkställighetshinder är nämligen att enbart beslut som rör frågan om ny prövning på grund av skyddsskäl (12 kap. 19 § utlänningslagen) går att överklaga. Andra typer av verkställighetshinder går inte att överklaga (12 kap. 18 § utlänningslagen). Det innebär att exempelvis situationer där hemlandet inte tar emot en person (praktiska verkställighetshinder), där en person är för sjuk för att transporteras till hemlandet (medicinska skäl) eller där en person fått en stark anknytning till Sverige, där en har familjemedlemmar i landet eller när det anförts att det saknas ett ordnat mottagande i hemlandet för ett ensamkommande barn (annan särskild anledning) inte går att överklaga.
32. I många fall preskriberas i dag utvisningsbeslut därför att de länder som de skyddssökande är utvisade till inte vill ta emot dem. Det finns till exempel ett stort antal statslösa människor som saknar medborgarskap. Deras asylskäl har vanligtvis prövats mot det land där de senast har bott och bedömts ha haft sin hemvist. På grund av olika, mycket högt ställda, krav som dessa tidigare vistelseländer uppställer (som personerna inte kan uppfylla) tillåts de inte återvända. Det kan även handla om att personer fått utvisningsbeslut till ett så kallat första asylland eller ett säkert tredjeland som inte går med på att ta emot dem.
33. Asylrättscentrum driver årligen ett flertal ärenden där den sökande gjort allt i sin makt för att kunna återvända till ett utpekade utvisningsland men där en verkställighet ändå inte är möjlig och där personen ändå inte beviljas uppehållstillstånd. Vi befarrar att denna grupp riskerar – till följd av de föreslagna förändringarna av preskriptionsreglerna – framöver kommer att få leva i utsatthet under en än längre tid.
34. Det finns förvisso möjlighet att bevilja människor uppehållstillstånd med anledning av just praktiska verkställighetshinder (12 kap. 18 § 1 st. 2 p. utlänningslagen). Att få fram bevis som visar att det som kallas praktiska verkställighetshinder föreligger är ofta svårt för en enskild. Flera utredningar har också uppmärksammat att antalet uppehållstillstånd som beviljas med stöd av 12 kap. 18 § 1 st. 2 p. utlänningslagen varit begränsat (se exempelvis *Praktiska verkställighetshinder och preskription*, SOU 2017:84, s. 183 samt kapitel 3 samt Synnerligen ömmande omständigheter och verkställighetshinder – en kartläggning av tillämpningen, Ds 2011:14, s. 266). Människor som fått utvisningsbeslut som inte går att genomföra hamnar därmed redan i dag ofta i en rättslig limbosituation – de kan varken lämna Sverige eller beviljas uppehållstillstånd.
35. I betänkandet *Praktiska verkställighetshinder och preskription* (SOU 2017:84) kom utredningen till slutsatsen att 12 kap. 18 § 1 st. 2 p. utlänningslagen, som ger möjlighet till uppehållstillstånd på grund av praktiska hinder mot verkställighet, är för snävt formulerad. Utredningen lämnade flera förslag i syfte att motverka att personer som har ansökt om asyl hamnar, eller blir kvar, i en situation där deras avlägsnandebeslut inte kan verkställas på grund av praktiska skäl utanför deras kontroll. Bland annat

föreslogs ändringar av utlänningslagen som skulle möjliggöra att uppehållstillstånd med anledning av praktiska verkställighetshinder beviljades redan i grundprövningen. Dessutom föreslogs en omformulering av 12 kap. 18 § 1 st. 2 p. utlänningslagen i syfte att bestämmelsen skulle omfatta samtliga de praktiska svårigheter som kan utgöra ett verkställighetshinder. Asylrättscentrum välkomnade utredningens förslag och beklagar att förslagen inte har genomförts.

36. Som utredningen konstaterar kan ändrade preskriptionsregler särskilt komma att påverka barn. Ett barn som föds och växer upp i Sverige skulle riskera att drabbas hårt om preskriptionstiden ändras i linje med utredningens förslag. Utredningens menar dock att det i längden bör vara bättre för ett barns utveckling att så snart som möjligt acceptera att något uppehållstillstånd inte har beviljats och anpassa sig till detta (s. 130). Asylrättscentrum noterar att någon hänvisning till forskning till stöd för detta påstående saknas i utredningen. Utredningen menar vidare att en ändring av preskriptionstiden inte riskerar att leda till att avlägsnandebeslut verkställs i strid med barnkonventionen eller Europakonventionen. Detta med hänvisning till existensen av bestämmelsen i 12 kap. 18 § 1 st. 3 p. utlänningslagen som medger att en utvisning stoppas om det finns särskild anledning att beslutet inte bör verkställas. Asylrättscentrum delar inte utredningens uppfattning.
37. Som nämnts ovan är systemet med verkställighetshinder komplicerat att förstå för en enskild utan juridisk kompetens. Enligt bestämmelserna om verkställighetshinder krävs det ”nya omständigheter” för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas. Detta krav medför en risk för att ett barns anknytning inte kommer att kunna beaktas på ett sådant vis som krävs enligt svenska konventionsåtaganden. Om ett barns anknytning åberopas ”för ofta” anser Migrationsverket nämligen inte att anknytningen är en ny omständighet – även om anknytningen kan ha stärkts betydligt i jämförelse med när denna (eventuellt) prövades i grundärendet. För att inte åberopa anknytning ”för ofta” behövs god kännedom om systemet med verkställighetshinder. Något som vanligtvis saknas då människor inte har offentliga biträden i denna del av processen.
38. Som påpekas av utredningen är barn en grupp som har begränsade möjligheter att påverka sin vistelse i Sverige. Det är viktigt att barn inte hålls ansvariga för sina föräldrars agerande. Ett barn måste kunna få en korrekt prövning av sin anknytning till Sverige även om barnets familj stannar kvar i Sverige efter ett meddelat utvisningsbeslut. Ett annat system kan inte anses vara i linje med internationella konventionsåtaganden om rätt till respekt för barns privatliv (som artikel 8 i Europakonventionen samt artikel 16 i barnkonventionen).
39. Den restriktiva tillämpningen av systemet med verkställighetshinder innebär i dag även att det händer att människor som rättar sig efter Migrationsverkets beslut senare nekats uppehållstillstånd. I vår verksamhet ser vi inte sällan exempel på situationer där en person som befinner sig i Sverige med ett avlägsnandebeslut anmäler verkställighetshinder för att få bo kvar i Sverige tillsammans med familjemedlemmar

som har rätt att bo här i landet. Vi ser återkommande beslut där Migrationsverket avslagit en anmälan om verkställighetshinder med motiveringen att en person förvisso uppfyller kraven för att beviljas ett uppehållstillstånd på grund av anknytning men att det inte utgör en konventionskränkning att hänvisa personen till att ansöka ifrån personens hemland. I Sverige är huvudregeln att en ansökan om uppehållstillstånd ska lämnas in och beviljas före inresa i landet (jfr. 5 kap. 18 § utlänningslagen). Problem uppstår dock inte sällan när dessa personer rättar sig efter Migrationsverkets beslut och återvänder till hemlandet för att ansöka. När Migrationsverket sedan prövar ansökan händer det att ansökan avslås med hänvisning till att personen inte kunnat styrka sin identitet eller för att andra försörjningskrav gäller när familjen inte längre sammanbor i Sverige.

40. Om preskriptionstiden för utvisningsbeslut i praktiken avskaffas för människor som inte lämnar Sverige i enlighet med sina avlägsnandebeslut, i linje med utredningens förslag, menar Asylrättscentrum att systemet med verkställighetshinder noggrant måste ses över och anpassas. Både för att säkerställa att den vars avlägsnandebeslut inte kan verkställas trots att han eller hon medverkar till verkställigheten inte drabbas av oskäliga konsekvenser och för att säkerställa att Sverige inte riskerar att bryta mot internationella åtaganden eller EU-rätt. Bland annat bör en noggrann undersökning genomföras för att följa upp den statistik som presenterats av utredningen i syfte att utreda varför så många människor har beviljats tillstånd först efter preskription. Ska preskriptionstiden ändras måste systemet vara rättssäkert.
41. Vid en översyn av systemet med verkställighetshinder är det viktigt att utreda möjligheten att överklaga beslut om verkställighetshinder fattade enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen. Förbudet att överklaga beslut enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen är till exempel inte alltid förenligt med den rätt till ett effektivt rättsmedel och domstolsprövning som tydligt framkommer av artikel 47 i EU:s rättighetsstadga. EU-domstolen har ansett att *samliga rättsliga anspråk* grundade på EU-rätten i princip ska anses kunna ge upphov till en rätt till ett effektivt rättsmedel.⁵ Artikel 47 i rättighetsstadgan bygger på förutsättningen att förvaltningsbeslut inom bestämmelsens tillämpningsområde kan överklagas till *domstol*.⁶ Den EU-rättsliga principen om rätt till domstolsprövning, eller rätt till ett effektivt rättsmedel, är alltså tydlig: Enskilda *ska* ges möjlighet att vända sig till nationell domstol för att få sina unionsrättsligt grundade anspråk prövade. I enlighet med principen om EU-rättens företräde framför nationell lag medför denna rätt att när det i ett enskilt fall visar sig att de svenska reglerna inte räcker till behöver svenska förfaranderegler åsidosättas. I svensk praxis finns exempel

⁵ Se närmare angående detta Reichel, Jane & Wenander, Henrik, Europeisk förvaltningsrätt i Sverige, Upplaga 1, Norstedts juridik, Stockholm, 2021, s. 222.

⁶ Reichel, Jane & Wenander, Henrik, Europeisk förvaltningsrätt i Sverige, Upplaga 1, Norstedts juridik, Stockholm, 2021, s. 232.

på situationer där så skett och överklagandeförbud som ansetts så i strid med EU-rätten har åsidosatts.⁷

42. Av utredningen framkommer att flera andra europeiska länder i dag har ett system där avlägsnandebeslut inte preskriberas, eller preskriberas efter lång tid. Som utredningen för fram kan det dock vara mycket svårt att jämföra regler om avlägsnandebesluts giltighet mellan olika länder utan djupare kunskap om lagstiftningen och tillståndsprocessen i dessa jämförda länder. En sådan undersökning och analys har inte genomförts inom ramen för utredningen. Utan en sådan jämförelse är det dock svårt att få en förståelse av hur dessa andra länder löst de problem som vi försökt belysa i vårt remissvar. Inte minst hade det varit intressant att undersöka hur möjligheten att ansöka om uppehållstillstånd medan en person befinner sig kvar i landet ser ut i andra länder. Finns system med verkställighetshinder liknande det svenska? Används i stället amnestier där människor som lever i papperslöshet med jämna mellanrum legaliseras? Asylrättscentrum menar att det är av vikt att få ökad kunskap om dessa frågor före det att ett beslut om att förändra preskriptionstiden tas.

Förslag om att införa en möjlighet att upphäva ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut om ett uppehållstillstånd skulle beviljas på grund av skyddsskäl

43. Utredningen föreslår i avsnitt 5.7.2 en möjlighet att upphäva ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut om ett uppehållstillstånd skulle beviljas på grund av skyddsskäl. Asylrättscentrum tillstryker detta förslag. Asylrättscentrum anser dock att en liknande möjlighet bör införas även när uppehållstillstånd beviljas av andra skäl än av skyddsbehov. Även om den principiella rätt till uppehållstillstånd i samband med en förlängning som finns för personer med skyddsstatus saknas vid övriga typer av uppehållstillstånd (till exempel på grund av anknytning eller arbete), menar vi att det är oskäligt att en person ska behöva leva i Sverige under en lång tid med ett gällande avlägsnandebeslut samtidigt som personen har uppehållstillstånd här.

⁷ Se exempelvis RÅ 1997 ref. 65 ”Lassagård” vilket kan betraktas som ett banbrytande avgörande. I målet hade länsstyrelsen avvisat ett lantbruksföretags ansökan om jordbruksstöd som för sent inkommen. Jordbruksverket, som var överklagandeinstans avlog bolagets överklagande av beslutet. Enligt de tillämpliga reglerna fick verkets beslut inte överklagas. HFD konstaterade att bolaget med hänsyn till EU:s allmänna rättsprinciper hade rätt att få frågan prövad av domstol. Till detta kom behovet av att kunna få ett förhandsavgörande från EU-domstolen. Det svenska överklagandeförbudet stred därför mot EU-rätten, och skulle åsidosättas. Se även Reichel, Jane & Wenander, Henrik, Europeisk förvaltningsrätt i Sverige, Upplaga 1, Norstedts juridik, Stockholm, 2021, s. 229.

Frågor om återreseförbud

44. Utredningen föreslår att det ska införas en bestämmelse som klargör tidpunkten för när ett återreseförbud börjar löpa. Asylrättscentrum välkomnar detta förslag. Att kodifiera praxis kan innebära att tydligheten, och därmed rättssäkerheten, ökar.
45. Vidare föreslås att reglerna om fastställande av längden på ett återreseförbud enligt 12 kap. 15 a § utlänningslagen ska ändras för att vara förenliga med EU-rättens krav på en individuell bedömning. Det föreslås även att det ska bli möjligt att meddela längre återreseförbud jämfört med nu gällande regler. Ändringen motiveras med att regleringen om fastställande av längden på återreseförbud som inte meddelas av allmän domstol blir mer enhetlig.
46. Asylrättscentrum vill poängtera vikten av att den bedömning som ska göras i varje enskilt fall verkligen blir individuell och således tydligt bygger på de omständigheter som aktualiseras i det enskilda ärendet.
47. Vid en individuell bedömning måste hänsyn tas till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet och en noggrann proportionalitetsbedömning genomföras. Särskild vikt måste även fästas vid betydelsen av återreseförbudet för ett barn. Asylrättscentrum vill särskilt påminna om att ett barnperspektiv måste prägla den individuella bedömningen även i ärenden där frågan om återreseförbud rör en vuxen men där beslutet påverkar ett barn (jfr. artikel 3.1 barnkonventionen: "[v]id alla åtgärder som rör barn [...] ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa").
48. I relation till möjligheten att meddela längre återreseförbud än fem år ser Asylrättscentrum en risk för en extensiv tolkning av när en utlänning ska anses utgöra ett "allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet". Av delbetänkandet framkommer att "[f]ör att ett sådant hot ska föreligga krävs att omständigheterna sammantaget innebär att det finns ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär. Omständigheter som kan vara av betydelse när ett sådant allvarligt hot ska fastställas kan vara såväl brott som allvarliga administrativa överträdelser. Exempel på allvarliga administrativa överträdelser är upprepad användning av falska identitetshandlingar eller upprepade och avsiktliga överträdelser av migrationslagstiftningen" (s. 112). Av EU-kommissionens *Handbok om återvändande* framkommer att även om medlemsstater får ta hänsyn till exempelvis upprepad användning av falska identitetshandlingar samt upprepade och avsiktliga överträdelser av migrationslagstiftningen så kan ingen av dessa faktorer "automatiskt och i sig" anses utgöra ett hot mot allmän ordning. Medlemsstaterna måste alltid utföra en individuell granskning av alla relevanta omständigheter och visa respekt för proportionalitetsprincipen.

49. Asylrättscentrum instämmer med utredningen i fråga om att det inte finns utrymme enligt återvändandedirektivet att besluta om återreseförbud utan tidsbegränsning.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

50. Utredningen menar att ändringen av reglerna endast är processuell då utvisningsbeslutet alltså fortsätter att vara gällande. Utredningen anser vidare att det inte finns behov av några särskilda övergångsbestämmelser vilket innebär att föreslagna regler om preskription blir tillämpliga från den dag då de nya reglerna träder i kraft. Reglerna får därmed en viss retroaktiv verkan.
51. För en person som lever med ett avlägsnandebeslut som inte hinner preskriberas innan ett eventuellt ikraftträdande av utredningens förslag får avsaknaden av övergångsbestämmelser stora konsekvenser eftersom en sådan person förlorar möjligheten till en ny grundprövning av frågan om uppehållstillstånd. Som belysts ovan ställs högre krav för uppehållstillstånd vid en prövning av verkställighetshinder enligt 12 kap. utlänningslagen jämfört med en grundprövning. Inte minst kan detta få stora konsekvenser för personer vars utvisningsbeslut inte har kunnat verkställas trots personens egen medverkan.
52. Att lagstiftning är förutsebar är viktigt för rättssäkerheten. En person som har meddelats ett lagkraftvunnet utvisningsbeslut bör kunna utgå ifrån vad som gällde vid tidpunkten för det meddelade beslutet.
53. Mot bakgrund av de rättsförluster personer med redan meddelade avlägsnandebeslut riskerar att drabbas av, samt med hänsyn tagen till rättssäkerhetsaspekter anser Asylrättscentrum att det finns ett behov av särskilda övergångsbestämmelser.

Detta remissvar har beretts av juristerna Louise Dane och Saloa Rubil.

Datum som ovan,

Lars Olsson
Chefsjurist