

# Lagrådsremiss

## Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 16 december 2024

*Johan Forssell*

*Anna Westling*  
(Justitiedepartementet)

## Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslår regeringen lagändringar som bl.a. syftar till att fler personer som har fått ett beslut om avlägsnande ska återvända till sitt hemland. Det föreslås bl.a.

- att ett beslut om avlägsnande ska gälla i fem år från det att utlänningen har lämnat landet, eller längre om det finns ett återreseförbud som löper
- en möjlighet att meddela längre återreseförbud än i dag om en utlänning inte har lämnat landet när tidsfristen för frivillig avresa har löpt ut
- en bestämmelse som tydliggör att återreseförbud ska börja löpa den dag utlänningen lämnar medlemsstaternas territorium eller, om personen ska verkställas till en medlemsstat, den dag utlänningen lämnar Sverige
- att systemet med s.k. spårbyte ska avskaffas, dvs. möjligheten att ansöka om uppehållstillstånd för arbete inifrån landet efter avslag på asylansökan.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2025.

## Innehållsförteckning

1	Beslut .....	4
2	Lagtext .....	5
2.1	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) .....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.....	10
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2024:1225) om ändring i lagen (2022:894) om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare .....	11
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (2022:894) om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare .....	12
3	Ärendet och dess beredning .....	13
4	Nya regler om när avlägsnandebeslut upphör att gälla .....	13
4.1	Ett avlägsnandebeslut ska upphöra att gälla fem år efter det att utlänningsbeslutet har lämnat landet .....	13
4.2	Det införs en möjlighet att i vissa fall upphäva ett avlägsnandebeslut.....	23
5	Nya regler om återreseförbud .....	26
5.1	En möjlighet att i vissa fall besluta om längre återreseförbud.....	26
5.2	Återreseförbud ska räknas från dagen för utresa .....	30
6	Ett avskaffande av systemet med spårbyte.....	32
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	36
8	Konsekvenser.....	40
9	Författningskommentar .....	46
9.1	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) .....	46
9.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.....	51
9.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2024:1225) om ändring i lagen (2022:894) om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare .....	52
9.4	Förslag till lag om ändring i lagen (2022:894) om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare .....	52
Bilaga 1	Sammanfattning av delbetänkandet Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud (SOU 2024:10) .....	53
Bilaga 2	Delbetänkandets lagförslag .....	57
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna .....	60

Bilaga 4	Sammanfattning av betänkandet Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. (SOU 2024:15) .....	61
Bilaga 5	Utdrag ur betänkandets lagförslag .....	67
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna .....	70

# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i utlänningslagen (2005:716),
2. lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare,
3. lag om ändring i lagen (2024:1225) om ändring i lagen (2022:894) om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare,
4. lag om ändring i lagen (2022:894) om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

## 2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

### 2.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)<sup>1</sup>

*dels* att 5 kap. 15 a § ska upphöra att gälla,

*dels* att 5 kap. 18 §, 7 kap. 7 f §, 12 kap. 12 a, 15 a, 16 och 22 §§ och 14 kap. 11 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas en ny paragraf, 12 kap. 15 b §, och närmast före 12 kap. 15 b § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **5 kap.**

#### **18 §<sup>2</sup>**

En utlännings som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan.

Första stycket gäller dock inte om

1. utlännings har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller alternativt skyddsbehövande enligt 1 § eller kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 §,

2. utlännings med stöd av 6 § bör beviljas uppehållstillstånd här,

3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats en utlännings med stöd av 3 eller 3 a §,

4. utlännings kan beviljas eller har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd här med stöd av 15 §,

5. utlännings enligt 3 § första stycket 1–4, 3 a § första stycket 1–4 eller andra stycket har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och det inte skäligen kan krävas att utlännings reser till ett annat land för att ge in ansökan där,

6. utlännings har rätt till uppehållstillstånd med stöd av 3 § första stycket 5,

7. utlännings kan beviljas uppehållstillstånd enligt 15 a eller 15 d §,

7. utlännings kan beviljas uppehållstillstånd enligt 15 d §,

8. följande villkor är uppfyllda:

a) utlännings ansöker om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, för arbete som har beviljats enligt 10 § i de fall

8. följande villkor är uppfyllda:

a) utlännings ansöker om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, för arbete som har beviljats enligt 10 § i de fall

<sup>1</sup> Senaste lydelse av 5 kap. 15 a § 2022:303.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2024:693.

som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller enligt 15 a §, eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a §, som avses i 6 kap. 2 § första stycket, eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a §,

b) utlänningen har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete som har beviljats enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket och ansöker om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a § eller tvärtom inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet och förutsättningarna för det tillståndet varit uppfyllda, eller

c) en ansökan avser ett uppehållstillstånd som familjemedlem till en utlänning som avses i a eller b, om ansökan ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet som familjemedlem och utlänningen beviljas uppehållstillstånd enligt de bestämmelser som anges där,

9. utlänningen har ett uppehållstillstånd enligt 10 § eller 5 b kap. 3 § och antingen slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning eller har ett uppehållstillstånd enligt 5 b kap. 1, 2, 4, 7 eller 8 §,

10. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd enligt 2 a eller 2 d §, eller 11. det annars finns synnerliga skäl.

Första stycket gäller inte heller om utlänningen har beviljats en visering för att besöka en arbetsgivare i Sverige eller är undantagen från kravet på visering om han eller hon ansöker om ett uppehållstillstånd för arbete inom ett slag av arbete där det råder stor efterfrågan på arbetskraft. En ytterligare förutsättning är att arbetsgivaren skulle förorsakas olägenheter om utlänningen måste resa till ett annat land för att ge in ansökan där eller att det annars finns särskilda skäl.

Första stycket gäller inte heller en utlänning som har beviljats ett uppehållstillstånd enligt 9 §, om ansökan avser ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a § och ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet.

Vid skälighetsbedömningen enligt andra stycket 5 ska konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder särskilt beaktas, om det står klart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige.

I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har fått laga kraft gäller föreskrifterna i 15 a och 20 §§ samt 12 kap. 16 b, 16 c och 18–20 §§. I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har fått laga kraft gäller föreskrifterna i 20 § samt 12 kap. 16 b, 16 c och 18–20 §§.

I 7 § lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå föreskrivs ytterligare undantag från första stycket under perioden 20 juli 2021–19 januari 2025.

## 7 kap.

### 7 f §<sup>3</sup>

Ett uppehållstillstånd som har beviljats en familjemedlem till en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket *eller enligt 5 kap. 15 a §* eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a § får återkallas, om anknytningen bryts eller utlänningens tillstånd återkallas.

Ett uppehållstillstånd som har beviljats en familjemedlem till en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a § får återkallas, om anknytningen bryts eller utlänningens tillstånd återkallas.

## 12 kap.

### 12 a §<sup>4</sup>

Om en utlänning har ansökt om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § första stycket *eller* 15 d §, får Migrationsverket besluta om inhibition av ett beslut att avvisa eller utvisa utlänningen.

Om en utlänning har ansökt om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 d §, får Migrationsverket besluta om inhibition av ett beslut att avvisa eller utvisa utlänningen.

### 15 a §<sup>5</sup>

Om en utlänning inte har lämnat landet i enlighet med beslutet om avvisning eller utvisning när en tidsfrist för frivillig avresa löpt ut ska den myndighet som meddelat tidsfristen meddela ett återreseförbud. Återreseförbudet ska bestämmas till *ett år*.

Om en utlänning inte har lämnat landet i enlighet med beslutet om avvisning eller utvisning när en tidsfrist för frivillig avresa löpt ut ska den myndighet som meddelat tidsfristen meddela ett återreseförbud. Återreseförbudet ska bestämmas till *högst fem år*. *Utgör utlänningen ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet får dock en längre tidsperiod bestämmas.*

Ett återreseförbud enligt första stycket får dock inte meddelas om beslutet om avvisning eller utvisning inte får verkställas på grund av ett beslut om inhibition, en ansökan om uppehållstillstånd eller en ansökan om ny prövning eller om särskilda skäl talar mot att ett sådant förbud meddelas.

### ***När ett återreseförbud börjar löpa***

#### *15 b §*

*Ett återreseförbud enligt 14 b § andra stycket, 15 a § eller 8 kap. 23 § börjar löpa den dag*

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2022:303.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2013:646.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2017:22.

*utläningen lämnar medlemsstaternas territorium eller, om beslutet om avvisning eller utvisning ska verkställas till en medlemsstat, den dag utläningen lämnar Sverige.*

*Med medlemsstater avses de stater i vilka Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna är tillämpligt.*

#### 16 §<sup>6</sup>

Om Migrationsverket efter omprövning beviljar en utläning tidsbegränsat uppehållstillstånd, får verket samtidigt upphäva ett av verket fattat beslut om avvisning eller utvisning.

*Om Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen beviljar en utläning uppehållstillstånd får samtidigt ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol upphävas, om utläningen har beviljats flyktingstatusförklaring eller alternativ skyddsstatusförklaring.*

Om Migrationsverket beviljar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att upphäva beslutet om avvisning eller utvisning, får beslutet om avvisning eller utvisning inte verkställas medan tillståndet gäller. Motsvarande gäller om en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen i ett överklagat ärende beviljar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att upphäva beslutet om avvisning eller utvisning.

I 5 kap. 20 § föreskrivs att Migrationsverket inte får bevilja uppehållstillstånd för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott.

#### 22 §<sup>7</sup>

Ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol upphör att gälla *fyra* år från det att *beslutet vann laga kraft. Om beslutet har förenats med ett förbud att återvända till*

Ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol upphör att gälla *fem* år från det att *utläningen har lämnat landet i enlighet med beslutet.*

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2009:1542.

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2013:648.



*Sverige med längre giltighetstid, upphör beslutet om avvisning eller utvisning att gälla först när tiden för återreseförbudet går ut.*

*Om ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol är förenat med ett återreseförbud som löper vid tidpunkten då beslutet skulle ha upphört att gälla enligt första stycket, upphör beslutet att gälla först när tiden för återreseförbudet löper ut.*

Ett beslut om utvisning som har meddelats av allmän domstol upphör alltid att gälla när tiden för återreseförbudet går ut.

Om permanent uppehållstillstånd meddelas, upphör ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol att gälla.

#### **14 kap.**

##### **11 §<sup>8</sup>**

Migrationsverkets beslut i fråga om avvisning, utvisning, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, statusförklaring, resedokument, främlingspass, ställning som varaktigt bosatt, förvar och uppsikt i ett säkerhetsärende får överklagas av Säkerhetspolisen.

*Migrationsverkets beslut i ett säkerhetsärende får överklagas av Säkerhetspolisen i fråga om avvisning, utvisning, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, statusförklaring, resedokument, främlingspass, ställning som varaktigt bosatt, förvar, uppsikt och upphävande av ett beslut om avvisning eller utvisning med stöd av 12 kap. 16 § andra stycket.*

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2025.

2. I fråga om återkallelse av uppehållstillstånd som har beviljats en familjemedlem till en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 15 a § gäller 7 kap. 7 f § i den äldre lydelsen.

<sup>8</sup> Senaste lydelse 2024:28.

## 2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ska ha följande lydelse.

*Lydelse enligt SFS 2024:1224*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §<sup>1</sup>

Lagen gäller även för nyanlända invandrare som har fyllt 18 men inte 66 år, är folkbokförda i en kommun och har beviljats

1. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket utlänningslagen (2005:716),

2. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1–4, andra eller tredje stycket utlänningslagen,

3. uppehållskort efter ansökan enligt 3 a kap. 10 § utlänningslagen,

4. *uppehållstillstånd på grund av stark anknytning enligt 5 kap. 15 a § första stycket 2 utlänningslagen,*

5. uppehållstillstånd som familjemedlem eller anhörig enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 23 § tredje, fjärde eller, när det gäller familjemedlem till en utlänningslag som har beviljats uppehållstillstånd för arbete, femte stycket utlänningslagen,

6. uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 a kap. 9 § utlänningslagen,

7. uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 b kap. 14 § utlänningslagen, eller

8. uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av bestämmelserna i 1 a §.

4. uppehållstillstånd som familjemedlem eller anhörig enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 23 § tredje, fjärde eller, när det gäller familjemedlem till en utlänningslag som har beviljats uppehållstillstånd för arbete, femte stycket utlänningslagen,

5. uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 a kap. 9 § utlänningslagen,

6. uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 b kap. 14 § utlänningslagen, eller

7. uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av bestämmelserna i 1 a §.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2025.

2. För en utlänningslag som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § första stycket 2 utlänningslagen (2005:716) gäller 2 § 4 i den äldre lydelsen.

## 2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2024:1225) om ändring i lagen (2022:894) om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare i stället för lydelsen enligt lagen (2024:1225) om ändring i lagen (2022:894) om ändring i lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ska ha följande lydelse

*Lydelse enligt SFS 2024:1225*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §

Lagen gäller även för nyanlända invandrare som har fyllt 18 år men inte har uppnått riktåldern för pension enligt 2 kap. 10 a–10 d §§ socialförsäkringsbalken, är folkbokförda i en kommun och har beviljats

1. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket utlänningslagen (2005:716),

2. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1–4, andra eller tredje stycket utlänningslagen,

3. uppehållskort efter ansökan enligt 3 a kap. 10 § utlänningslagen,

4. uppehållstillstånd på grund av stark anknytning enligt 5 kap. 15 a § första stycket 2 utlänningslagen,

5. uppehållstillstånd som familjemedlem eller anhörig enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 23 § tredje, fjärde eller, när det gäller familjemedlem till en utlännings som har beviljats uppehållstillstånd för arbete, femte stycket utlänningslagen,

6. uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 a kap. 9 § utlänningslagen,

7. uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 b kap. 14 § utlänningslagen, eller

8. uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av bestämmelserna i 1 a §.

4. uppehållstillstånd som familjemedlem eller anhörig enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 23 § tredje, fjärde eller, när det gäller familjemedlem till en utlännings som har beviljats uppehållstillstånd för arbete, femte stycket utlänningslagen,

5. uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 a kap. 9 § utlänningslagen,

6. uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 b kap. 14 § utlänningslagen, eller

7. uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av bestämmelserna i 1 a §.

## 2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:894) om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs att det i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2022:894) om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ska införas en ny punkt, 3, av följande lydelse.

*3. För en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § första stycket 2 utlänningslagen (2005:716) gäller 2 § 4 i den äldre lydelsen.*

### 3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade i juni 2022 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över delar av regelverket kopplat till återvändande och föreslå åtgärder i syfte att stärka återvändandeverksamheten. Utredningen, som antog namnet Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet, överlämnade i februari 2024 delbetänkandet Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud (SOU 2024:10). En sammanfattning av delbetänkandet och dess lagförslag finns i *bilagorna 1* och *2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2024/00241).

Regeringen beslutade i juni 2022 att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå ändringar i det nuvarande regelverket för arbetskraftsinvandring och bl.a. analysera och ta ställning till hur systemet med s.k. spårbyte kan avskaffas. Utredningen, som antog namnet Utredningen om en behovsprövad arbetskraftsinvandring, överlämnade i februari 2024 betänkandet Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. (SOU 2024:15). En sammanfattning av betänkandet och ett utdrag ur utredningens lagförslag finns i *bilagorna 4* och *5*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. Remissvaren finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2024/00372).

I denna lagrådsremiss behandlas lagförslagen i SOU 2024:10 och lagförslagen om avskaffande av systemet med spårbyte i SOU 2024:15. Övriga förslag i SOU 2024:15 bereds i Regeringskansliet.

### 4 Nya regler om när avlägsnandebeslut upphör att gälla

#### 4.1 Ett avlägsnandebeslut ska upphöra att gälla fem år efter det att utlänningen har lämnat landet

**Regeringens förslag:** Ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol ska upphöra att gälla fem år från det att utlänningen har lämnat landet i enlighet med beslutet. Om beslutet är förenat med ett återreseförbud som löper vid denna tidpunkt, ska beslutet upphöra att gälla först när tiden för återreseförbudet löper ut.

**Utredningens förslag (SOU 2024:10)** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanser instämmer i förslaget eller har inga synpunkter på det. Bland de instanser som välkomnar

förslaget finns *Migrationsverket*, *Polismyndigheten* och *Säkerhetspolisen*. Migrationsverket framhåller att förslaget innebär att incitamentet att hålla sig undan verkställighet av ett avlägsnandebeslut i syfte att preskription ska inträda försvinner, och bedömer att förslaget kan få en positiv påverkan på återvändandet. Även Polismyndigheten framför att förslaget skapar incitament att följa avlägsnandebeslut och pekar också på att det sänder en tydlig signal om att ett avlägsnandebeslut måste respekteras. Polismyndigheten framhåller även att förslaget innebär att identifierings- och verkställighetsarbetet kan fortsätta så länge som utlänningen är kvar i landet, vilket skapar bättre förutsättningar för återvändandearbetet jämfört med dagens reglering.

Flera remissinstanser avstyrker eller har invändningar mot utredningens förslag. *Asylrättscentrum*, *Barnombudsmannen*, *Civil Rights Defenders Flyktninggruppernas riksråd (FARR)*, *Göteborgs kommun*, *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Stockholms stadsmission*, *Svenska kyrkan*, *Svenska Röda Korset*, *Sveriges advokatsamfund* och *Sveriges kristna råd* ifrågasätter bedömningen att förslaget kommer att leda till ett ökat återvändande och anser att förslaget snarare riskerar att leda till att personer med avlägsnandebeslut bryter kontakten med myndigheterna och att skuggsamhället växer. Asylrättscentrum, FARR, Svenska Röda Korset och Sveriges kristna råd framhåller att för att öka acceptansen för avlägsnandebeslut hos de enskilda är det i stället åtgärder för att stärka rättssäkerheten som behövs. Institutet för mänskliga rättigheter, Svenska Röda Korset och Sveriges advokatsamfund framför också att utredningens förslag kan leda till att personer som av olika skäl inte kan återvända men inte heller får uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder riskerar att hamna i en limbosituation om avlägsnandebeslutet aldrig preskriberas. Institutet för mänskliga rättigheter anser att möjligheten att ansöka om uppehållstillstånd igen efter att preskriptionstiden löpt ut är av stor vikt för att säkerställa att Sverige inte bryter mot internationell rätt och EU-rätt.

Vissa remissinstanser, bl.a. Civil Rights Defenders, FARR, Institutet för mänskliga rättigheter, Svenska kyrkan och Sveriges advokatsamfund framhåller att förslaget får stor påverkan för barn, bl.a. på så sätt att barn som har ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut förlorar en möjlighet till en ny grundprövning och en möjlighet att beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Institutet för mänskliga rättigheter framför att detta kan stå i strid med barnkonventionen. Barnombudsmannen och Institutet för mänskliga rättigheter anser att utredningen saknar en tydlig analys av på vilket sätt barnets rättigheter enligt barnkonventionen kommer att påverkas av förslaget, och framför att en sådan analys är en förutsättning för ett fortsatt författningsarbete.

Sveriges advokatsamfund pekar på att det kan uppstå tillämpningssvårigheter i fråga om när ett avlägsnandebeslut har preskriberats, och anser att bevisbördan för den enskilde kan bli orimligt svår och tung. *Förvaltningsrätten i Malmö* anser att det behöver övervägas hur den som fått ett avlägsnandebeslut ska kunna få till stånd en domstolsprövning av frågan om preskription av beslutet och vad som ska gälla i fråga om beviskrav. Domstolen framför även att en registrering om återvändande i Schengens informationssystem (SIS) endast visar att utlänningen har lämnat medlemsstaternas territorium, och inte vart han

eller hon därefter har begett sig vid icke eskorterade verkställighetsresor med transitering i tredje land.

Några remissinstanser, bl.a. Institutet för mänskliga rättigheter, Stockholms stadsmission, Svenska Röda Korset och Sveriges advokatsamfund framför att reglerna om verkställighetshinder behöver ses över och pekar särskilt på att det bör vara möjligt att överklaga beslut om verkställighetshinder enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen (2005:716), förkortad UtL. Asylrättscentrum och Svenska kyrkan anser att tillämpningen av reglerna om verkställighetshinder är för restriktiv och Civil Rights Defenders och Sveriges advokatsamfund ifrågasätter om bestämmelserna tillämpas i enlighet med det omarbetade asyprocedurektivet. Förvaltningsrätten i Malmö framför att det inte kommer att vara möjligt att få en domstolsprövning av barns rätt till privatliv vid tillämpningen av 12 kap. 18 § UtL oavsett hur länge barnet vistas här, och att detta väcker frågan om det finns ett behov av ytterligare överväganden med hänsyn till rätten till ett effektivt rättsmedel.

## **Skälen för regeringens förslag**

### *Reglerna om preskription bör ändras*

Bestämmelser om när en utlänning får avvisas eller utvisas (avlägsnas) från landet finns i bl.a. 8 kap. UtL. Ett avlägsnandebeslut innebär en skyldighet för den enskilde att lämna landet i enlighet med beslutet. Utgångspunkten är att utlänningen själv ska lämna landet. Om så inte sker kan dock avlägsnandebeslutet verkställas med tvång. Även om de verkställande myndigheterna kan vidta sådana tvångsåtgärder är utlänningens medverkan ofta avgörande för att ett återvändande ska kunna ske.

Bestämmelser om när ett avlägsnandebeslut preskriberas, dvs. upphör att gälla, infördes i den dåvarande utlänningslagen år 1976. Motiveringen var att det förelåg ett uttalat behov av en allmän tidsbegränsning av möjligheterna att verkställa avlägsnandebeslut med hänsyn till de olägenheter som kan följa av att icke verkställda avlägsnandebeslut blir gällande under mycket långa perioder. Preskriptionstiden bestämdes till två år. Preskriptionen omfattade också ett eventuellt beslut om återreseförbud (prop. 1975/76:18 s. 120–123). År 1989 förlängdes preskriptionstiden till fyra år, med hänvisning till att det blivit allt vanligare att utlänningar undandrog sig verkställighet genom att hålla sig undan under långa perioder (prop. 1988/89:86 s. 117 och 204).

I dag gäller att ett avlägsnandebeslut som inte har meddelats av allmän domstol upphör att gälla fyra år från det att beslutet fick laga kraft. Om beslutet har förenats med ett förbud att återvända till Sverige med längre giltighetstid, upphör beslutet om avvisning eller utvisning att gälla först när tiden för återreseförbudet går ut. Om permanent uppehållstillstånd meddelas, upphör ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol att gälla (12 kap. 22 § UtL).

En följd av dagens ordning är att om en utlänning stannar kvar i landet och håller sig undan verkställighet tillräckligt länge så preskriberas avlägsnandebeslutet. Utlänningen kan då på nytt få en fullständig prövning av frågan om uppehållstillstånd. Det gäller även om inga nya omständigheter har framkommit som motiverar att frågan tas upp på nytt.

Det innebär att myndigheterna behöver lägga resurser på att pröva en fråga som redan varit föremål för prövning, många gånger i flera instanser. Möjligheten att efter en viss tid kunna få till stånd en ny fullständig prövning riskerar även att leda till falska förhoppningar hos den enskilde om att uppehållstillstånd kan komma att beviljas längre fram. Den nuvarande regleringen kan därmed skapa incitament att stanna kvar i landet i stället för att följa avlägsnandebeslutet.

Utvecklingen verkar gå mot att allt fler utlänningar som har ett preskriberat avlägsnandebeslut ansöker om uppehållstillstånd på nytt. Under 2023 kom omkring 25 procent av alla ansökningar om asyl från utlänningar med preskriberade avlägsnandebeslut. Det är emellertid endast ett begränsat antal av de nya ansökningarna som beviljas, enligt statistik som utredningen redogör för. I de flesta fall fattas det i stället ett nytt beslut om avlägsnande. Processen för att hantera en ny ansökan om uppehållstillstånd hos Migrationsverket och i domstol kan dock ta lång tid. Under den tiden har utlänningen som huvudregel åter rätt till bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., förkortad LMA. Detta leder till ökade kostnader för mottagandet. När ett beslut om avlägsnande har preskriberats behöver vidare myndigheternas arbete med verkställighet avbrytas och kan inte återupptas förrän det finns ett nytt beslut om avlägsnande. Effektiviteten i återvändandearbetet påverkas därför negativt. Det förekommer också att utlänningar vars avlägsnandebeslut upphört att gälla fortsätter att leva i Sverige utan att ansöka om uppehållstillstånd på nytt. I en sådan situation är det först när utlänningen påträffas i landet och det då konstateras att han eller hon inte har rätt att vistas här som ett nytt avlägsnandebeslut kan fattas och verkställighetsarbetet återupptas.

Sammantaget leder detta till ett ineffektivt nyttjande av resurser. Det kan nämnas att Europeiska kommissionen har påtalat att det svenska återvändandesystemets effektivitet försämras genom att myndigheterna behöver inleda en ny process efter fyra år om utlänningen är kvar i landet, se rådets genomförandebeslut om fastställande av en rekommendation om åtgärder för att avhjälpa de brister som konstaterats vid 2022 års utvärdering av Sveriges tillämpning av Schengenregelverket i fråga om återvändande. Sverige har därför rekommenderats att säkerställa att återvändandebeslutens giltighet inte är tidsmässigt begränsade.

Ett avlägsnandebeslut förenas ofta med ett förbud att återvända till Sverige (ett s.k. återreseförbud). När ett avlägsnandebeslut preskriberas så upphör även återreseförbudet. Genom att undvika verkställighet av avlägsnandebeslutet kan en utlänning därmed undvika att drabbas av förbudet att återvända till Sverige. Det undergräver syftet med återreseförbuden och kan skapa ytterligare incitament att stanna i Sverige för att invänta att avlägsnandebeslutet preskriberas.

Det finns alltså flera tungt vägande skäl som talar för att regleringen om när avlägsnandebeslut upphör att gälla behöver ändras. Visserligen finns det, som bl.a. *FARR* framhåller, ett behov av en ventil i de fall då nya omständigheter – t.ex. ändrade förhållanden i hemlandet – medför att det finns hinder mot att verkställa ett avlägsnandebeslut. En sådan prövningsmöjlighet följer emellertid av bestämmelserna om verkställighetshinder, vilket regeringen återkommer till nedan.



### *Hur bör regleringen utformas?*

Utredningen överväger flera olika alternativ i fråga om hur reglerna om preskription av avlägsnandebeslut bör utformas. Ett alternativ som övervägs är att avskaffa preskriptionstiden helt, dvs. att ett avlägsnandebeslut aldrig ska upphöra att gälla. Det finns fördelar med en sådan reglering, bl.a. att det för en obegränsad tid skulle vara möjligt att verkställa beslutet på nytt om utlänningen skulle återvända till landet. Regeringen anser ändå, i likhet med utredningen, att preskriptionstiden inte bör avskaffas helt. Det huvudsakliga skälet till detta är att ett avskaffande av preskriptionstiden skulle kunna få en negativ påverkan på individens vilja att följa beslutet. Det skulle, som *Migrationsverket* framför, helt enkelt kunna minska incitamentet att lämna landet om någon preskriptionstid ändå inte börjar löpa. Det är inte heller någon av remissinstanserna som förespråkar ett avskaffande av preskriptionstiden.

Utredningen har också övervägt om preskriptionstiden liksom i dag ska börja löpa när beslutet om avlägsnande har fått laga kraft, men att preskriptionstiden ska förlängas från fyra till tio år. Även om en sådan förlängning sannolikt skulle kunna få en viss effekt på återvändandet kvarstår dock förhållandet att den enskilde kan hålla sig undan i väntan på att beslutet ska preskriberas för att på så sätt få möjlighet att ansöka om uppehållstillstånd på nytt. En sådan reglering ger därför inte heller tillräckliga incitament för den enskilde att lämna landet. Varken utredningen eller remissinstanserna förespråkar heller det alternativet.

Regeringen anser i stället, i likhet med utredningen, att preskriptionstiden bör börja löpa när utlänningen har lämnat landet i enlighet med beslutet. Det innebär att om utlänningen inte lämnar landet kommer avlägsnandebeslutet aldrig att preskriberas. Med en sådan utformning försvinner möjligheten att hålla sig undan verkställighet i väntan på att avlägsnandebeslutet ska preskriberas och en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd kan inledas. Det innebär också att det inte längre kommer att vara möjligt att undvika rättsverkningarna av ett återreseförbud genom att stanna kvar i landet i väntan på att avlägsnandebeslutet ska preskriberas. Som *Polismyndigheten* framhåller sänder en sådan reglering även en tydlig signal om att avlägsnandebeslutet ska följas.

Vidare innebär en sådan konstruktion att beslutet om avlägsnande kommer att kunna verkställas så länge utlänningen är kvar i landet och att återvändandearbetet alltså inte behöver avbrytas på grund av preskription och en eventuell efterföljande ansökan om uppehållstillstånd. Det ger förutsättningar för ett mer effektivt återvändandearbete. Regeringen bedömer därmed, till skillnad från bl.a. *Barnombudsmannen*, FARR, *Göteborgs kommun* och *Sveriges advokatsamfund*, att det finns grund för antagandet att förslaget kommer att leda till ett ökat återvändande.

Som utredningen föreslår bör bestämmelsen utformas så att preskriptionstiden börjar löpa först när utlänningen har "lämnat landet i enlighet med beslutet". I ett beslut om avlägsnande som meddelas av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen anges till vilket land eller vilka länder utlänningen ska avvisas eller utvisas (8 kap. 20 § UtlL). Även när Polismyndigheten har fattat ett beslut om avvisning fastställs det vilket land utlänningen ska avvisas till. Rekvisitet

lämnat landet i enlighet med beslutet, som återfinns bl.a. i 8 kap. 21 § UtL, innebär att utlänningen ska resa till ett land som angetts i beslutet om avvisning eller utvisning (prop. 2016/17:61 s. 37). Det är alltså inte tillräckligt att utlänningen endast har lämnat Sverige (jfr 12 kap. 21 § och 1 kap. 6 § UtL).

Under vissa förutsättningar kan det föreskrivas att ett redan lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas genom att utlänningen reser till ett annat land än det som angetts i beslutet (MIG 2014:27). Om utlänningen reser till ett sådant land får han eller hon också anses ha lämnat landet i enlighet med beslutet.

Utredningens förslag innebär vidare att preskriptionstiden ska börja löpa när utlänningen lämnar landet i enlighet med beslutet även om beslutet inte har fått laga kraft. Som utredningen redogör för skulle det i vissa undantagssituationer kunna få oönskade effekter. Ett exempel på det är att om en utlänning har lämnat landet i enlighet med ett avlägsnandebeslut innan beslutet har fått laga kraft, men senare återvänder till Sverige, så kommer myndigheterna inte att kunna verkställa beslutet på nytt förrän beslutet har fått laga kraft, trots att preskriptionstiden har börjat löpa. Det är en situation som kan uppstå redan med dagens reglering. I vissa andra undantagssituationer – som utredningen redogör närmare för – skulle också det förhållandet att preskriptionstiden kan börja löpa innan beslutet fått laga kraft kunna få till följd att ett avlägsnandebeslut preskriberas innan återreseförbudet har börjat löpa. I en sådan situation upphör även återreseförbudet (MIG 2014:25). Detta skulle kunna undvikas om preskriptionstiden endast börjar löpa om utlänningen lämnar landet efter det att beslutet om avlägsnande har fått laga kraft. Att uppställa ett sådant krav skulle dock kunna uppfattas som att utlänningen måste stanna kvar i landet i avvaktan på att beslutet får laga kraft, vilket vore olyckligt. Dessutom finns det inget som hindrar myndigheterna från att i sådana undantagssituationer meddela ett nytt avlägsnandebeslut och i förekommande fall ett nytt återreseförbud, om det finns förutsättningar för det. Med hänsyn till detta anser regeringen att de nackdelar som i undantagsfall kan finnas med att preskriptionstiden för ett avlägsnandebeslut kan börja löpa innan beslutet har fått laga kraft inte är sådana att de i sig överväger de fördelar som konstruktionen har.

Några remissinstanser, bl.a. Sveriges advokatsamfund, tar upp frågan om bevisbörda och beviskrav vid prövningen av om preskriptionstiden har börjat löpa. Det är utlänningen som har bevisbördan för sitt påstående att han eller hon har följt avlägsnandebeslutet och att preskriptionstiden därmed har börjat löpa. Om utlänningen lämnar landet och medlemsstaternas territorium reguljärt, kommer utresan att framgå av en registrering i SIS. Migrationsverket får per automatik information från Polismyndigheten om att utlänningen har rest ut från medlemsstaternas territorium. Uppgiften om utresa registreras i Migrationsverkets ärendehanteringssystem. Regeringen anser att en registrering om utresa i SIS som regel bör vara tillräckligt för att visa att utlänningen har lämnat landet i enlighet med beslutet i de fall beslutet ska verkställas till ett land utanför EU. Detta bör vara tillräckligt även i den situation som *Förvaltningsrätten i Malmö* tar upp, dvs. vid icke eskorterade verkställighetsresor med transitering i tredje land. Eftersom det kommer att vara upp till utlänningen att visa att han eller hon har följt

avlägsnandebeslutet kommer utlänningen att få ökade incitament att resa ut från Schengenområdet på ett sätt som registreras i SIS.

Beslut som ska verkställas genom att utlänningen reser till ett annat EU-land registreras inte i SIS. Det kan också förekomma att utläningar lämnar landet irreguljärt, vilket förstås inte heller registreras i SIS. Vilket underlag som i ett enskilt fall krävs för att visa att en utresa har skett i ett sådant ärende blir en fråga för rättstillämpningen, men det åligger den utlänning som gör gällande att ett avlägsnandebeslut inte längre gäller att lägga fram bevisning för sitt påstående att han eller hon har lämnat Sverige i enlighet med beslutet.

Förvaltningsrätten i Malmö anser att det behöver övervägas hur utlänningen ska kunna få till stånd en domstolsprövning av frågan om preskription. I 14 kap. UtL finns bestämmelser om vilka beslut enligt den lagen som får överklagas. Det är bl.a. möjligt att överklaga Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd (14 kap. 3 §). Om Migrationsverket i sin prövning har utgått från att utlänningen har ett gällande avlägsnandebeslut och verket har avslagit ansökan om uppehållstillstånd, kan sökanden överklaga beslutet och göra gällande att preskriptionstiden för avlägsnandebeslutet har gått ut. Inom ramen för en sådan överklagandeprocess kan frågan om preskriptionstiden bli en fråga som domstolen har att ta ställning till.

Några remissinstanser, bl.a. *Asylrättscentrum*, FARR och *Svenska Röda Korset* anser att för att öka acceptansen för återvändandebeslut är det snarare åtgärder för att stärka rättssäkerheten som behövs. Regeringen delar uppfattningen att det är viktigt att asylprocessen är rättssäker. I december 2023 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att göra en översyn av asylprocessen i syfte att stärka kvalitet, enhetlighet och rättssäkerhet. Den 7 oktober 2024 överlämnade Statskontoret rapporten *Många öar små – Migrationsverkets styrning och uppföljning av den rättsliga kvaliteten i asylprocessen (2024:14)* till Justitiedepartementet. Rapporten bereds för närvarande i Regeringskansliet.

### *Preskriptionstidens längd*

Regeringens förslag ovan innebär alltså att preskriptionstiden ska börja löpa först när utlänningen lämnat landet i enlighet med beslutet. Frågan är då hur lång preskriptionstiden bör vara från denna tidpunkt.

Som utredningen pekar på kommer i praktiken en evig preskriptionstid att gälla så länge utlänningen inte följer ett meddelat avlägsnandebeslut. Det finns därför inte behov av en lång preskriptionstid i syfte att minska incitamenten att hålla sig kvar i Sverige. Som Migrationsverket framför skulle en mycket lång preskriptionstid tvärtom kunna ha en negativ påverkan på individens vilja att följa beslutet. Om preskriptionstiden löper ut först en väldigt lång tid efter att utlänningen har lämnat landet skulle det i vissa fall kunna upplevas som poänglöst att lämna landet, medan vetskapen om att avlägsnandebeslutet upphör att gälla en period efter utresan däremot skulle kunna bidra till att motivera utlänningen att följa beslutet. Som utredningen pekar på kan det också finnas nackdelar med att ett avlägsnandebeslut gäller under mycket långa perioder, framför allt vid en ansökan om en förlängning av ett senare beviljat uppehållstillstånd. Dessa omständigheter talar för att den preskriptionstid som börjar löpa när

utlännningen väl har lämnat landet inte bör vara alltför lång. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att en lämplig preskriptionstid är fem år.

Enligt nuvarande bestämmelser finns ett undantag från huvudregeln att ett avlägsnandebeslut preskriberas fyra år efter att det har fått laga kraft. Undantaget gäller i de fall ett avlägsnandebeslut har förenats med ett återreseförbud och återreseförbudet har bestämts till en längre tid än fyra år. I en sådan situation upphör avlägsnandebeslutet att gälla först när tiden för återreseförbudet går ut (12 kap. 22 § första stycket UtIL). Även med de ändringar som nu föreslås kan det förekomma att ett återreseförbud löper vid den tidpunkt då avlägsnandebeslutet ska preskriberas. Eftersom ett återreseförbud normalt sett kommer att börja löpa samtidigt som preskriptionstiden – dvs. i samband med att beslutet verkställs – gäller det framför allt de situationer där utlännningen har meddelats ett återreseförbud som är längre än fem år. Det är inte lämpligt att rättsverkningarna av ett återreseförbud upphör på grund av att avlägsnandebeslutet preskriberas. Om ett återreseförbud löper när preskription annars skulle ha inträtt bör avlägsnandebeslutet därför preskriberas först när tiden för återreseförbudet löper ut.

#### *Verkställighetshinder*

Ett syfte med de ändringar av preskriptionsregleringen som nu föreslås är att ta bort möjligheten att få till stånd en ny fullständig prövning av frågan om uppehållstånd genom att hålla sig undan verkställighet tillräckligt länge. Det är dock viktigt att ändringarna inte leder till orimliga konsekvenser för utlännningar vars avlägsnandebeslut av olika skäl inte kan verkställas på grund av s.k. verkställighetshinder, trots att utlännningen samarbetar. Som anges ovan finns det ett behov av en ventil i de fall då nya omständigheter medför ett behov av att pröva frågan om uppehållstillstånd på nytt.

Ett verkställighetshinder kan uppkomma i ett enstaka fall men det kan också gälla generellt för vissa länder eller vissa grupper. Hindret kan ha flera olika orsaker. Det kan t.ex. handla om att ändrade förhållanden i hemlandet innebär att utlännningen riskerar skyddsgrundande behandling om beslutet verkställs, att mottagarlandet inte kommer att ta emot personen eller att det finns medicinska hinder eller annan anledning till att beslutet inte bör verkställas.

Det finns, som utredningen redogör utförligt för, bestämmelser i bl.a. 12 kap. UtIL som ska tillämpas om det av något skäl uppkommer hinder mot verkställighet. Bestämmelserna innebär bl.a. att om det kommer fram nya omständigheter som innebär att det finns skyddsskäl för en person med ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut kan han eller hon ansöka om uppehållstillstånd eller ny prövning av frågan om uppehållstillstånd med stöd av 12 kap. 18 och 19 §§ UtIL. Det finns också möjlighet att bevilja uppehållstillstånd trots att det finns ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut om det kommit fram nya omständigheter som innebär att det finns anledning att anta att mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlännningen eller det finns medicinska hinder eller någon annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas (12 kap. 18 § första stycket 2 och 3 UtIL). Vidare finns en möjlighet att bevilja

uppehållstillstånd vid tidsbegränsade verkställighetshinder med stöd av 5 kap. 11 § UtL. Migrationsöverdomstolen har framhållit den bestämmelsen som ett exempel på situationer där uppehållstillstånd kan beviljas trots att det finns ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut (MIG 2022:7). Även denna tillståndsgrund ger därför utrymme för att bevilja uppehållstillstånd till den vars avlägsnandebeslut under en övergående period inte kan verkställas trots att han eller hon medverkar till verkställigheten.

Regeringen bedömer, i likhet med utredningen, att befintliga bestämmelser om verkställighetshinder ger tillräckliga möjligheter att pröva frågan om uppehållstillstånd för den som inte har lämnat landet trots ett gällande avlägsnandebeslut. Till skillnad från *Institutet för mänskliga rättigheter* anser regeringen alltså inte att det finns ett behov av att avlägsnandebeslutet preskriberas vid någon tidpunkt för att säkerställa att den som har skyddsskäl inte avlägsnas från Sverige, eller för att säkerställa att Sverige i övrigt lever upp till sina internationella konventionsåtaganden.

Vissa remissinstanser, bl.a. Institutet för mänskliga rättigheter, Svenska Röda Korset och Sveriges advokatsamfund, anser att bestämmelserna om verkställighetshinder tillämpas för restriktivt och framför även att det bör vara möjligt att överklaga beslut som fattas enligt 12 kap. 18 § UtL. Det är den som söker uppehållstillstånd som har bevisbördan för att han eller hon uppfyller kraven för uppehållstillstånd. Hur bestämmelserna om verkställighetshinder tillämpas i det enskilda fallet är en fråga för rättstillämpningen. Ett av motiven till den nuvarande ordningen för prövning av verkställighetshinder – som innebär att beslut enligt 12 kap. 18 § inte kan överklagas – var att åstadkomma en mer effektiv asylprocess, och att möjligheten att på grund av nya omständigheter få ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning prövat på nytt skulle framstå som det extraordinära prövningsförfarande det alltid varit avsett att vara (prop. 2004/05:170 s. 225). Detta är enligt regeringens uppfattning fortfarande en viktig utgångspunkt. Vidare kan nämnas att även om beslut enligt 12 kap. 18 § UtL inte kan överklagas så finns det möjlighet för den enskilde att få en domstolsprövning av Migrationsverkets beslut att inte bevilja en ny prövning enligt 12 kap. 19 § UtL (14 kap. 5 § UtL). Regeringen anser därför inte att det finns skäl att med anledning av det nu aktuella förslaget se över möjligheten att överklaga beslut enligt 12 kap. 18 § UtL. Att beslut som fattas med stöd av 12 kap. 18 § UtL inte kan överklagas innebär inte heller att förslaget om en ändrad preskriptionsreglering medför oskäligen konsekvenser för den enskilde.

Som Asylrättscentrum, *Svenska kyrkan* och vissa andra remissinstanser framför kan förslaget leda till en viss ökning av antalet som ansöker om uppehållstillstånd eller ny prövning på grund av verkställighetshinder. Vissa konsekvenser av det behandlas närmare i avsnitt 8. Prövningen av frågan om verkställighetshinder kommer dock även fortsättningsvis vara ett extraordinärt rättsmedel avsett för undantagssituationer. Förslaget innebär ingen ändring av detta.

### *Särskilt om barn*

Barn är en grupp som har begränsade möjligheter att påverka sin vistelse i Sverige. Föräldrarnas eller andra vuxnas agerande kan få stora konsekvenser för hur lång tid barnen vistas i Sverige med gällande avlägsnandebeslut. De nu föreslagna ändringarna, som innebär att preskriptionstiden inte börjar löpa förrän utlänningen har lämnat landet i enlighet med beslutet, kan påverka barn särskilt, vilket bl.a. FARR påpekar. Några remissinstanser, bl.a. Svenska kyrkan och Sveriges advokatsamfund framhåller också att förslaget innebär att barn förlorar möjligheten att beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter efter att avlägsnandebeslutet har preskriberats. Institutet för mänskliga rättigheter anser att det kan stå i strid med barnkonventionen och pekar även på att förslaget innebär att fler barn riskerar att befinna sig i Sverige utan nödvändiga tillstånd, under en längre tid.

Dagens möjlighet att få till stånd en ny asylprövning efter lagakraftvunnet beslut, när beslutet har preskriberats, riskerar att skapa falska förhoppningar om att uppehållstillstånd kan komma att beviljas för den som stannar tillräckligt länge. Det kan leda till att familjer med barn försöker undvika verkställighet genom att undandra sig kontakt med myndigheterna, vilket i sin tur riskerar att medföra att de lever under mycket pressade förhållanden under lång tid. Detta kan särskilt drabba barnen. Som utredningen framhåller kan detta inte anses vara positivt eller gynnsamt för barn eller barns utveckling. Att familjen i stället så snart som möjligt accepterar beslutet om avlägsnande och anpassar sig till det bör i längden vara bättre för barns utveckling. Att reglerna om när avlägsnandebeslut preskriberas ändras innebär inte heller att barns rättigheter i övrigt påverkas, t.ex. i fråga om rätt till skolgång och sjukvård. Barnfamiljer som har fått avslag på sin ansökan om asyl kan också ha rätt till både boende och bistånd fram till dess att familjen har lämnat landet (11 § LMA). Förslaget innebär ingen ändring av det.

En följd av förslaget är att det inte kommer att vara möjligt för ett barn som omfattas av ett avlägsnandebeslut som har fått laga kraft att få en ny grundansökan om uppehållstillstånd prövad under vistelsen i Sverige och i samband med den också få prövat om den anpassning till Sverige som uppstått under tiden barnet vistats här kan utgöra grund för uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 6 § UtL (MIG 2022:7). Ändringen i sig innebär dock inte att avlägsnandebeslutet riskerar att verkställas i strid med barnkonventionen eller andra internationella åtaganden. Det finns möjlighet att inom ramen för 12 kap. 18 § första stycket 3 UtL beakta Sveriges internationella åtaganden (prop. 2013/14:216 s. 24). Det kan också nämnas att i de fall det görs gällande att det finns verkställighetshinder som beror på medicinska hinder, eller att det finns någon annan särskild anledning till att beslutet inte bör verkställas, så behöver de nya omständigheterna inte ha samma allvar och tyngd om ärendet gäller ett barn som krävs för en vuxen person (12 kap. 18 § andra stycket UtL). Ett exempel på sådana nya omständigheter som kan få betydelse vid bedömningen kan vara att barnet lider av ett allvarligt sjukdomstillstånd som uppkommit eller förvärrats efter ett beslut om avlägsnande, och det är oklart om barnet kan få tillgång till vård i

hemlandet (prop. 2013/14:216 s. 23, 24 och 28). Vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa i enlighet med barnkonventionen och portalparagrafen i 1 kap. 10 § UtL. Regeringen bedömer att förslaget är i enlighet med barnkonventionen.

## 4.2 Det införs en möjlighet att i vissa fall upphäva ett avlägsnandebeslut

**Regeringens förslag:** Om en utlänning beviljas uppehållstillstånd får samtidigt ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol upphävas, om utlänningen har beviljats flyktingstatusförklaring eller alternativt skyddsstatusförklaring.

Säkerhetspolisen ska kunna överklaga Migrationsverkets beslut att upphäva ett avlägsnandebeslut i ett säkerhetsärende.

**Utredningens förslag (SOU 2024:10)** överensstämmer huvudsakligen med regeringens. Utredningen föreslår att möjligheten att upphäva ett avlägsnandebeslut ska vara knuten till om utlänningen har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande med stöd av 5 kap. 1 § UtL.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanser instämmer i förslaget eller har inga synpunkter på det. *Migrationsverket*, som delar bedömningen att det finns ett behov av utökade möjligheter att upphäva ett avlägsnandebeslut, anser att det bör övervägas att koppla bestämmelsen till frågan om utlänningen har en statusförklaring i stället för om uppehållstillstånd har beviljats enligt 5 kap. 1 § UtL. Myndigheten pekar på att det kan förekomma att en utlänning beviljas skyddsstatusförklaring utan att ett uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § UtL beviljas, t.ex. i den situationen att en utlänning beviljas uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § eller 21 kap. UtL. *Förvaltningsrätten i Malmö* framför en liknande synpunkt och efterfrågar även ett förtydligande av om förslaget innebär att migrationsdomstolen i vissa situationer skulle kunna bli handläggande myndighet om utlänningen hålls i förvar. *Asylrättscentrum*, som tillstyrker förslaget, anser att det bör införas en möjlighet att upphäva avlägsnandebeslut även när uppehållstillstånd beviljas av andra skäl än skyddsbehov.

### Skälen för regeringens förslag

*Det bör införas en möjlighet att upphäva ett avlägsnandebeslut i vissa fall*

Ett avlägsnandebeslut upphör att gälla när preskriptionstiden har löpt ut eller när permanent uppehållstillstånd beviljas (12 kap. 22 § UtL). Däremot upphör ett avlägsnandebeslut inte automatiskt att gälla om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas, även om beslutet inte får verkställas under tiden som uppehållstillståndet gäller (12 kap. 16 § andra stycket UtL). Det innebär alltså att en utlänning kan ha ett tidsbegränsat uppehållstillstånd samtidigt som han eller hon har ett gällande avlägsnandebeslut. Regeringens förslag om en förlängd preskriptionstid

innebär att det kan antas bli mer vanligt förekommande än i dag att utlänningar som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd också har ett gällande avlägsnandebeslut.

Som utredningen redogör för finns det vissa problem förknippade med att en person har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd samtidigt som personen har ett gällande avlägsnandebeslut. Migrationsverket har i ett rättsligt ställningstagande (RS/082/2021) gjort bedömningen att ett uppehållstillstånd som har beviljats en utlänning som har ett gällande avlägsnandebeslut kan förlängas, under förutsättning att ansökan om förlängning har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet upphört att gälla. Om ansökan lämnas in efter att det tidigare uppehållstillståndet har löpt ut är det, enligt ställningstagandet, inte fråga om en förlängning utan om en ny ansökan. Som huvudregel ska en sådan ansökan göras före inresa i landet (5 kap. 18 § UtL). För att en ansökan som lämnas in efter att det tidigare tillståndet har löpt ut ska kunna prövas utan att utlänningen behöver lämna landet krävs att det finns en särskild grund för det, t.ex. att det är fråga om verkställighetshinder enligt 12 kap. 18 eller 19 §§ UtL. Den situationen – dvs. att en utlänning som har ett gällande avlägsnandebeslut lämnar in en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd efter att det tidigare tillståndet har löpt ut – kan antas bli vanligare framöver, eftersom förslaget om ändrad preskriptionsreglering kommer att medföra att tidsbegränsade uppehållstillstånd i större utsträckning än i dag behöver förlängas under tiden som ett avlägsnandebeslut gäller.

Detta gäller även för utlänningar där grunden för tillståndet kan förväntas bestå under en avsevärd tid framöver, t.ex. när en utlänning efter en ny prövning enligt 12 kap. 19 § UtL har beviljats status som flykting eller alternativt skyddsbehövande. Utlänningar som beviljas en sådan status har rätt till uppehållstillstånd, med undantag för om det finns skäl att vägra uppehållstillstånd enligt bestämmelserna i 5 kap. 1 § andra stycket UtL. Det innebär att när en utlänning med skyddsstatusförklaring ansöker om förlängning av sitt tillstånd beviljas han eller hon i regel ett sådant, så länge statusen inte har återkallats. Detta avspeglas också i statistiken; under åren 2018–2022 var andelen beviljade ansökningar om förlängt uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl mellan 93 och 94 procent. Om avskrivningar och ärenden som hanteras enligt Dublinförordningen räknas bort var bifallsandelen mellan 97 och 100 procent.

Om en person med skyddsstatusförklaring omfattas av ett avlägsnandebeslut som inte har meddelats av allmän domstol krävs att skyddsstatusen återkallas för att beslutet ska kunna verkställas. Det innebär att det saknas behov av att låta avlägsnandebeslutet fortsätta att gälla för dessa personer. Om Migrationsverket senare beslutar att återkalla skyddsstatusförklaringen kan verket i stället fatta ett nytt avlägsnandebeslut. Då kan det också finnas förutsättningar för att besluta om en tidsfrist för frivillig avresa eller ett återreseförbud, vilket kan medföra fördelar ur ett återvändandeperspektiv. Med hänsyn till detta delar regeringen utredningens bedömning att det bör införas en utökad möjlighet att upphäva ett avlägsnandebeslut för en utlänning som har beviljats skyddsstatusförklaring. Den möjlighet som finns i dag för Migrationsverket att under vissa förutsättningar upphäva ett



avlägsnandebeslut efter omprövning, enligt 12 kap. 16 § första stycket UtL, är inte tillräcklig för att kunna tillgodose detta behov, eftersom det är ovanligt att det är ett sådant omprövningsförfarande som föranleder att uppehållstillstånd beviljas.

*Asylrättscentrum* anser att det bör införas en möjlighet att upphäva avlägsnandebeslut även när uppehållstillstånd beviljas av andra skäl än skyddsbehov. När det gäller uppehållstillstånd som beviljas av andra skäl än att utlänningsen behöver internationellt skydd – till exempel på grund av anknytning eller arbete – finns det inte samma principiella rätt till uppehållstillstånd i samband med en förlängning. I sådana ärenden kan det därför finnas skäl att låta avlägsnandebeslutet fortsätta att gälla.

Som *Migrationsverket* och *Förvaltningsrätten i Malmö* påpekar kan utlänningsbeslut med skyddsstatusförklaring inte enbart beviljas uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1 § UtL utan även med stöd av andra bestämmelser, t.ex. med stöd av 12 kap. 18 § UtL. Möjligheten att upphäva ett avlägsnandebeslut bör därför inte, som utredningen föreslår, knytas till 5 kap. 1 § UtL, utan i stället till det förhållande att tillståndet har beviljats en person med flyktingstatusförklaring eller alternativt skyddsstatusförklaring, och bör gälla oavsett om statusförklaringen beviljas i samma beslut som uppehållstillståndet eller har beviljats tidigare. Bestämmelsen bör vidare utformas så att det är fråga om just en möjlighet att upphäva ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut, inte en skyldighet. I de allra flesta fall bör avlägsnandebeslutet kunna upphävas. Det kan dock finnas situationer när avlägsnandebeslutet inte bör upphävas, t.ex. om det är fråga om ett säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 § UtL.

### *Vissa processuella frågor*

Det bör vara den instans som beviljar uppehållstillståndet som också upphäver avlägsnandebeslutet. Det betyder att Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen bör ha en sådan möjlighet. I likhet med utredningen anser regeringen att det inte finns någon anledning att särskilt begränsa Migrationsverkets möjligheter att upphäva avlägsnandebeslut som har fattats av Polismyndigheten, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen.

Säkerhetspolisen kan enligt befintliga bestämmelser överklaga frågan om att bevilja uppehållstillstånd i ett säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 § UtL (14 kap. 11 § UtL). Som utredningen framför kan det finnas ett särskilt intresse för Säkerhetspolisen att kunna överklaga även ett beslut att upphäva ett avlägsnandebeslut i ett sådant ärende. Det bör därför införas en möjlighet för Säkerhetspolisen att kunna överklaga även frågan om att upphäva ett avlägsnandebeslut. I övrigt bör det inte införas någon särskild möjlighet att överklaga ett beslut att upphäva ett avlägsnandebeslut. Beslut att bevilja en utlänningsuppehållstillstånd är som utgångspunkt inte överklagbara, och ett upphävande av ett avlägsnandebeslut är snarast att se som en följd av att uppehållstillstånd har beviljats. Som utredningen anger kommer en migrationsdomstols beslut att upphäva ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut att kunna överklagas med stöd av 33 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Förvaltningsrätten i Malmö efterfrågar ett förtydligande av om förslaget innebär att migrationsdomstolen i mål om uppehållstillstånd efter ny

prövning enligt 12 kap. 19 § UtIL skulle kunna bli handläggande myndighet om utlänningen hålls i förvar. Vilken myndighet som fattar beslut om förvar inom ramen för migrationsprocessen regleras i 10 kap. 12–17 §§ UtIL. Dessa bestämmelser påverkas inte av förslaget om en ny möjlighet att upphäva ett avlägsnandebeslut. Det kan dock nämnas att regeringen har tillsatt en särskild utredare som ska göra en översyn av reglerna om förvar i utlänningslagen i syfte att skapa ett modernt och ändamålsenligt regelverk (dir. 2023:119). Utredaren ska bland annat se över reglerna om handläggande myndighet och föreslå ändringar i syfte att tydliggöra vilken myndighet som är ansvarig för förvars- och uppsiktsfrågan under olika skeden i migrationsprocessen. Utredaren ska också ta ställning till hur domstolarnas roll som handläggande myndighet kan upphöra. Uppdraget ska redovisas senast den 17 februari 2025.

## 5 Nya regler om återreseförbud

### 5.1 En möjlighet att i vissa fall besluta om längre återreseförbud

**Regeringens förslag:** Ett återreseförbud som meddelas en utlänning som inte har lämnat landet i enlighet med ett beslut om avvisning eller utvisning när en tidsfrist för frivillig avresa har löpt ut ska bestämmas till högst fem år. Om utlänningen utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet ska en längre tidsperiod få bestämmas.

**Utredningens förslag (SOU 2024:10)** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanser instämmer i förslaget eller har inga synpunkter på det. *Sveriges advokatsamfund*, som avstyrker förslaget, framför att det i och för sig är rimligt att längden på återreseförbud ska bestämmas på ett sätt som är förenligt med EU-rättens krav på en individuell bedömning men anser att det finns en risk för att fler och längre återreseförbud kommer att meddelas enskilda på ett sätt som inte är proportionerligt och förutsägbart. Advokatsamfundet pekar även på att det finns en påtaglig risk för att barn drabbas indirekt av föräldrarnas återreseförbud. *Svenska Röda Korset* avstyrker också förslaget och framhåller bl.a. att förekomsten av ett återreseförbud kan försvåra för personer att beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning eller andra skäl. *Asylrättscentrum* poängterar vikten av att den bedömning som ska göras i varje enskilt fall verkligen blir individuell och framför även att särskild vikt behövs vid återreseförbudets betydelse för barn. Både Asylrättscentrum och Sveriges advokatsamfund framför att det finns en risk för att det kommer att göras en extensiv tolkning av vem som bedöms utgöra ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet vid bedömningen av återreseförbudets längd.

*Förvaltningsrätten i Stockholm* efterfrågar förtydliganden av vilka omständigheter som ska beaktas när längden på ett återreseförbud bestäms och betonar vikten av att utlänningen får en faktisk möjlighet till

överprövning av återreseförbudet. *Förvaltningsrätten i Malmö* efterfrågar ett förtydligande av om det är omständigheterna vid tidpunkten för Migrationsverkets beslut eller vid tidpunkten för prövningen som ska vara avgörande för återreseförbudets längd.

## **Skälen för regeringens förslag**

### *Regler om återreseförbudets längd*

Om en utlänning får ett beslut om avlägsnande är huvudregeln att beslutet ska innehålla en tidsfrist inom vilken utlänningen frivilligt ska lämna landet (tidsfrist för frivillig avresa). Om beslutet innehåller en sådan tidsfrist förenas beslutet inte med ett återreseförbud, dvs. ett förbud att återvända till Sverige. Utlänningen ska däremot i beslutet upplysas om att ett återreseförbud kan meddelas om han eller hon inte lämnat landet i enlighet med beslutet senast när tidsfristen löper ut (8 kap. 22 § första stycket UtIL). Ett återreseförbud ska som huvudregel meddelas om tidsfristen löper ut utan att utlänningen har lämnat landet (12 kap. 15 a § UtIL). En tidsfrist för frivillig avresa ska dock inte meddelas om det inte finns förutsättningar för det, t.ex. om det finns en risk att utlänningen avviker eller han eller hon utgör en risk för allmän ordning och säkerhet. I en sådan situation är huvudregeln i stället att beslutet om avlägsnande ska förenas med ett återreseförbud (8 kap. 21 och 23 §§ UtIL). Om utlänningen har fått en tidsfrist för frivillig avresa och det under tidsfristen uppstår en avvikande- eller säkerhetsrisk får tidsfristen upphävas. Även då är huvudregeln att ett återreseförbud ska meddelas (12 kap. 14 b § UtIL).

Bestämmelser om återreseförbud – eller inreseförbud – finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (återvändandedirektivet). I direktivet finns det bl.a. bestämmelser om hur långa återreseförbuden ska vara. Enligt artikel 11.2 ska förbudets varaktighet fastställas med vederbörlig hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet och ska i princip inte överstiga fem år. Förbudet får emellertid överstiga fem år om tredjelandsmedborgaren utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet.

I samband med att återvändandedirektivet genomfördes i svensk rätt infördes uttryckliga bestämmelser om längden på återreseförbud (prop. 2011/12:60, bet. 2011/12:SfU6, rskr. 2011/12:164). Bestämmelserna innebär att återreseförbud som meddelas i samband med ett avlägsnandebeslut eller när en tidsfrist för frivillig avresa upphävs ska bestämmas till högst fem år. Utgör utlänningen ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet får dock en längre tidsperiod bestämmas (8 kap. 24 § och 12 kap. 14 b § UtIL). Återreseförbud som meddelas efter att en tidsfrist för frivillig avresa har löpt ut ska i stället alltid bestämmas till ett år (12 kap. 15 a § UtIL). I förarbetena motiverades detta med att tiden för ett sådant återreseförbud bör vara kortare än tiden för ett återreseförbud som meddelas i samband med ett avlägsnandebeslut. Vidare angavs att återreseförbudet i dessa fall enbart är en konsekvens av att utlänningen inte har lämnat landet inom tidsfristen för frivillig avresa och att det därför i praktiken inte finns något utrymme att beakta andra

omständigheter vid fastställandet av återreseförbudets längd (prop. 2011/12:60 s. 51).

### *Nya bestämmelser om återreseförbudets längd*

Enligt återvändandedirektivet är medlemsstaterna skyldiga att införa en reglering med innebörden att återreseförbud ska påföras om utlänningen inte har lämnat landet inom tidsfristen för frivillig avresa. Återreseförbudets längd ska, som anges ovan, bestämmas med vederbörlig hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet och i princip inte överstiga fem år (artikel 11.2). Det saknas bestämmelser i direktivet som ger medlemsstaterna möjlighet att göra ett allmänt undantag från kravet i artikel 11.2 på en individualiserad prövning.

Nuvarande utformning av 12 kap. 15 a § UtIL medger emellertid inte en sådan individuell bedömning utan innebär att återreseförbudet i samtliga fall ska bestämmas till ett år när en utlänning inte har lämnat landet inom tidsfristen för frivillig avresa. Det kan ifrågasättas om detta är förenligt med direktivet. Kommissionen har rekommenderat att Sverige säkerställer att längden på sådana återreseförbud avgörs efter en individuell bedömning i enlighet med artikel 11.2 i direktivet, se rådets genomförandebeslut om fastställande av en rekommendation om åtgärder för att avhjälpa de brister som konstaterats vid 2022 års utvärdering av Sveriges tillämpning av Schengenregelverket i fråga om återvändande. Regeringen anser därför att bestämmelsen om längden på återreseförbud enligt 12 kap. 15 a § UtIL bör ändras.

Frågan är då hur längden på återreseförbud i dessa fall bör bestämmas i stället. Syftet med ett återreseförbud är att förhindra en utlänning från att återvända till Sverige och medlemsstaternas territorium. Detta syfte är detsamma oavsett när och på vilken grund beslutet om återreseförbud fattas. Med denna utgångspunkt bör regleringen om återreseförbudens längd vara enhetlig, så att samma omständigheter kan beaktas vid fastställandet av längden på ett återreseförbud oberoende av när i avlägsnandeprocessen prövningen uppkommer. När en utlänning inte har lämnat landet inom tidsfristen för frivillig avresa bör återreseförbudets längd alltså bestämmas utifrån samma förutsättningar som gäller när ett återreseförbud meddelas i samband med ett avlägsnandebeslut eller när en tidsfrist för frivillig avresa har upphävts. Det innebär att även återreseförbud som meddelas enligt 12 kap. 15 a § UtIL ska bestämmas till högst fem år eller till en längre tidsperiod om utlänningen utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet. En sådan ordning möjliggör en individuell bedömning i enlighet med återvändandedirektivet och att lika fall kan behandlas lika.

De omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av längden på återreseförbudet bör motsvara vad som gäller för återreseförbud enligt 8 kap. 23 § och 12 kap. 14 b § UtIL. Det innebär att återreseförbudets längd på sedvanligt sätt ska bestämmas utifrån en allsidig bedömning av vad som ligger utlänningen till last och alltid stå i proportion till de individuella rättsverkningar återreseförbudet får för utlänningen (prop. 2011/12:60 s. 51 och MIG 2008:31). Det innebär även att det inte finns någon yttersta tidsgräns för återreseförbud som meddelas när en utlänning utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet. I sådana ärenden

är det upp till myndigheterna att meddela ett återreseförbud av en längd som i det enskilda fallet är lämplig (prop. 2011/12:60 s. 51). Regeringen delar inte den uppfattning som *Asylrättscentrum* och *Sveriges advokatsamfund* framför, om att det finns risk för en extensiv tolkning av vem som bedöms utgöra ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet.

Den omständigheten att utlänningen inte har lämnat landet inom tidsfristen för frivillig avresa utgör den rättsliga grunden för att ett återreseförbud ska meddelas enligt paragrafen. Det är samtidigt en omständighet som kan vara av betydelse för hur långt återreseförbudet ska vara. Om det saknas andra relevanta omständigheter för fastställandet av förbudets längd i det enskilda fallet blir den omständigheten ensamt avgörande, och myndigheterna får i sådana fall göra en individuell bedömning av denna omständighet. Längden på återreseförbudet kan t.ex. påverkas av om det är utlänningens uttalade avsikt att inte följa fristen eller om det beror på missförstånd eller misstag.

*Svenska Röda Korset* och Sveriges advokatsamfund framför att förslaget kan försvåra för personer att beviljas uppehållstillstånd och att barn riskerar att drabbas särskilt genom att föräldern får ett återreseförbud som gäller under lång tid. Även *Asylrättscentrum* framför att särskild vikt behöver fästas vid återreseförbudets betydelse för barn. När det gäller barn kan framhållas att ett återreseförbud inte ska meddelas om det finns särskilda skäl som talar mot att ett sådant förbud meddelas (12 kap. 15 a § andra stycket UtL). Sådana särskilda skäl kan vara att utlänningen har barn eller andra nära anhöriga i Sverige eller i någon annan Schengenstat. I ärenden som rör barn ska dessutom portalstadgandet om barnets bästa i 1 kap. 10 § UtL, som har sin grund i artikel 3 i barnkonventionen, beaktas (prop. 2011/12:60 s. 98). Principen om barnets bästa ska också beaktas när längden på ett återreseförbud bestäms, vilket kan innebära att en kortare tidsperiod bestäms när ett barn berörs (prop. 2011/12:60 s. 90). Det kommer att gälla även vid fastställandet av längden på återreseförbud som bestäms när en utlänning inte har lämnat landet inom tidsfristen för frivillig avresa. Det kan också nämnas att det finns möjlighet att få ett återreseförbud upphävt om det finns särskilda skäl för att förbudet inte längre ska gälla. Ett sådant skäl kan vara att utlänningen beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. I ett sådant fall bör uppehållstillståndets längd och grunden för tillståndet beaktas vid bedömningen av om återreseförbudet ska upphävas. Även i sådana ärenden ska barnets bästa beaktas (prop. 2011/12:60 s. 91).

*Förvaltningsrätten i Stockholm* efterfrågar ett förtydligande av om tidigare kända omständigheter ska kunna omvärderas i samband med att längden på ett återreseförbud enligt 12 kap. 15 a § UtL bestäms. Vid fastställandet av återreseförbudets längd ska det göras en sammanvägd bedömning av alla relevanta omständigheter. Vid en sådan bedömning bör även tidigare kända omständigheter kunna beaktas. Vilken vikt som bör läggas vid olika omständigheter är dock en fråga som får avgöras av rättstillämpningen i det enskilda fallet. Som *Förvaltningsrätten i Malmö* pekar på är det omständigheterna vid tidpunkten för prövningen som ska läggas till grund för beslutet.

Förvaltningsrätten i Stockholm tar också upp frågan om möjligheten för den enskilde att överklaga och processa om ett återreseförbud, och understryker att det ur rättssäkerhetssynpunkt är viktigt att det finns

tillräckligt goda möjligheter till överprövning av sådana förbud. Ett beslut om återreseförbud får överklagas till en migrationsdomstol (14 kap. 7 a § första stycket UtL). Som anges ovan finns det också möjlighet att få ett återreseförbud upphävt om det finns särskilda skäl för att förbudet inte längre ska gälla. Det kan t.ex. vara sådana skäl som skulle ha lett till att återreseförbud inte meddelats om de förelegat vid det ursprungliga beslutet (prop. 2011/12:60 s.91). En utlänning kan ansöka om ett sådant upphävande hos Migrationsverket (8 kap. 26 § UtL). Även Migrationsverkets avslag på en ansökan om att upphäva ett återreseförbud får överklagas till en migrationsdomstol (14 kap. 7 a § andra stycket UtL).

## 5.2 Återreseförbud ska räknas från dagen för utresa

**Regeringens förslag:** En ny bestämmelse ska införas i utlänningslagen enligt vilken återreseförbud som inte har meddelats av allmän domstol börjar löpa den dag utlänningen lämnar medlemsstaternas territorium eller, om beslutet om utvisning ska verkställas till en medlemsstat, den dag utlänningen lämnar Sverige.

Vid tillämpningen av bestämmelsen ska med medlemsstaterna avses de stater i vilka återvändandedirektivet är tillämpligt. Hänvisningen ska avse direktivet i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

**Utredningens förslag (SOU 2024:10)** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna** instämmer i förslaget eller har inga synpunkter på det.

### Skälen för regeringens förslag

#### *När ett återreseförbud börjar löpa och Ouhrami-domen*

I svensk rätt finns det inte någon uttrycklig reglering av frågan om när ett återreseförbud som inte har meddelats av allmän domstol börjar löpa. EU-domstolen har dock slagit fast att ett återreseförbud – som meddelas när återvändandedirektivet är tillämpligt – ska beräknas från och med tidpunkten då den berörda personen faktiskt lämnar medlemsstaternas territorium (dom Ouhrami C-225/16 ECLI:EU:C:2017:590). Domstolen framhåller bl.a. att syftet med återreseförbud skulle undergrävas om en tredjelandsmedborgares vägran att iaktta skyldigheten att återvända och samarbeta vid avlägsnandeförfarandet skulle göra det möjligt att helt eller delvis undkomma rättsverkningarna av ett återreseförbud.

Innan Ouhrami-domen var rättstillämpningen sådan att ett återreseförbud började löpa när avlägsnandebeslutet fick laga kraft. I dag beräknar myndigheterna dock återreseförbudens varaktighet på ett sätt som är förenligt med EU-rätten.

När det gäller återreseförbud som meddelas av allmän domstol i samband med utvisning på grund av brott har det – genom lagändringar som trädde i kraft 2022 – införts en uttrycklig reglering av när sådana förbud börjar löpa. Regleringen innebär att ett återreseförbud vid utvisning på grund av brott börjar löpa den dag utlänningen lämnar medlemsstaternas territorium eller, om beslutet om utvisning ska

verkställas till en medlemsstat, den dag utläningen lämnar Sverige. Vid tillämpningen av bestämmelsen ska med medlemsstaterna avses de stater i vilka återvändandedirektivet är tillämpligt (8 a kap. 12 § UtL). Bestämmelserna infördes som en anpassning till återvändandedirektivet och Ouhrami-domen. Utformningen motiverades med att enligt Ouhrami-domen ska ett återreseförbud räknas från det att den berörda tredjelandsmedborgaren lämnar medlemsstaternas territorium och för den som är tredjelandsmedborgare i återvändandedirektivets mening bör återreseförbudet således börja löpa den dag personen lämnar dessa staters territorium. För EES-medborgare och andra personer som inte omfattas av återvändandedirektivet – och alltså inte heller träffas av EU-domstolens avgörande – motiverades utformningen bl.a. med att det inte finns någon anledning att särbehandla sådana personer i detta avseende på annat sätt än att förbudet i dessa fall bör gälla från det att personen lämnar Sverige (prop. 2021/22:224 s. 72–73).

När det gäller definitionen av uttrycket medlemsstater i paragrafen angavs i förarbetena att det inte vore ändamålsenligt att i lagtexten namnge vilka stater det rör sig om. Skälet till det var att de stater som tillämpar återvändandedirektivet kan komma att ändras över tid och då medföra behov av följdändringar i lagtexten, vilket inte vore önskvärt (prop. 2021/22:224 s. 72).

#### *En ny bestämmelse som klargör när ett återreseförbud börjar löpa*

Även om rättstillämpningen har anpassats till EU-domstolens praxis när det gäller beräkning av återreseförbudens varaktighet anser regeringen – i likhet med utredningen – att starka skäl talar för att det bör tydliggöras i lagtext när ett återreseförbud som inte har meddelats av allmän domstol börjar löpa. Tidpunkten från vilken ett sådant återreseförbud ska beräknas är av betydelse för rättsverkningarna av återreseförbudet och kan också vara av betydelse för vid vilken tidpunkt ett avlägsnandebeslut preskriberas. Det senare gäller enligt nuvarande regelverk och kommer även att gälla enligt regeringens förslag om nya regler om preskriptionstid (se avsnitt 4.1). Vidare har det införts en uttrycklig reglering för när ett återreseförbud som meddelas vid utvisning på grund av brott börjar löpa. Det bör därför införas en uttrycklig bestämmelse som klargör även när ett återreseförbud som inte har meddelats av allmän domstol börjar löpa.

Den nya bestämmelsen bör korrespondera med vad som gäller för återreseförbud som meddelas vid utvisning på grund av brott. Som utredningen är inne på – och ingen remissinstans invänder mot – saknas det skäl att frångå de avvägningar som gjordes vid utformningen av 8 a kap. 12 § UtL. Bestämmelsen bör därför utformas efter förebild av den paragrafen. Det innebär att ett återreseförbud enligt 8 kap. 23 §, 12 kap. 14 b § 2 eller 15 a § UtL ska börja löpa den dag utläningen lämnar medlemsstaternas territorium eller, om beslutet om utvisning ska verkställas till en medlemsstat, den dag utläningen lämnar Sverige. Vid tillämpningen av bestämmelsen ska med medlemsstaterna avses de stater i vilka återvändandedirektivet är tillämpligt.

Hänvisningen till återvändandedirektivet bör vara dynamisk, dvs. avse direktivet i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen (prop. 2021/22:224 s. 73). Den nya paragrafen bör föras in i 12 kap. UtL, under en ny rubrik.

### *Återreseförbud kan i vissa fall börja löpa vid en annan tidpunkt än preskriptionstiden*

Utformningen av bestämmelsen innebär att återreseförbudet i vissa situationer skulle kunna börja löpa vid en annan tidpunkt än preskriptionstiden för avlägsnandebeslutet. Ett återreseförbud ska enligt förslaget ovan börja löpa när utlänningen har lämnat territoriet för de medlemsstater som tillämpar återvändandedirektivet, medan preskriptionstiden – enligt förslaget i avsnitt 4.1 – ska börja löpa när utlänningen har lämnat landet i enlighet med beslutet om avlägsnande. Det innebär att om utlänningen lämnar dessa medlemsstaters territorium utan att samtidigt lämna landet i enlighet med beslutet om avlägsnande så kommer återreseförbudet att börja löpa, men inte preskriptionstiden. Den situationen skulle t.ex. kunna uppstå om utlänningen reser till en medlemsstat som inte tillämpar återvändandedirektivet och inte till det tredjeland som anges i avlägsnandebeslutet.

Det följer av återvändandedirektivet och EU-domstolens praxis att återreseförbudet ska börja löpa när utlänningen har lämnat territoriet för de medlemsstater som tillämpar återvändandedirektivet. Det finns därför inte utrymme att utforma bestämmelsen på ett annat sätt i detta avseende.

Att i stället anpassa bestämmelserna om preskription till bestämmelsen om när återreseförbud börjar löpa är emellertid inte önskvärt. Det skulle innebära att preskriptionstiden börjar löpa om utlänningen, i stället för att lämna landet i enlighet med beslutet om avlägsnande, reser till en medlemsstat som inte tillämpar återvändandedirektivet. Med en sådan utformning skulle inte preskriptionsregleringen på ett lika tydligt sätt uppmuntra utlänningen att följa avlägsnandebeslutet. En sådan lösning föreslås därför inte.

## 6 Ett avskaffande av systemet med spårbyte

**Regeringens förslag:** Möjligheten för en utlänning, vars ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande har avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut, att beviljas uppehållstillstånd för arbete utan att han eller hon först behöver lämna landet ska avskaffas.

Även möjligheten för en familjemedlem till en sådan person att beviljas uppehållstillstånd utan att lämna landet ska avskaffas.

**Utredningens förslag (SOU 2024:15)** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det. Bland de som tillstyrker förslaget finns bl.a. *Almega*, *Gröna arbetsgivare*, *Hotell- och restaurangfacket*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Svenskt Näringsliv* och *Visita*. Svenskt Näringsliv anser att det finns indikationer på att möjligheten till spårbyte utnyttjas av personer som saknar skyddsbehov, vilket påverkar legitimiteten för systemet med arbetskraftsinvandring. *Almega* framför att



spårbytare löper risk att utnyttjas av oseriösa arbetsgivare. *Polismyndigheten* bedömer att ett avskaffande av systemet med spårbyte i viss mån kan förebygga brottslighet i form av exempelvis arbetslivskriminalitet, människoexploatering och människohandel.

Några remissinstanser, bl.a. *Företagarna*, *Sveriges advokatsamfund* och *Sveriges kristna råd*, avstyrker förslaget. Företagarna anser att förslaget sänder fel signaler både till den som är nyanländ och till arbetsgivaren, och understryker att det inte är ett problem att personer kommer i arbete och klarar sin försörjning. Sveriges advokatsamfund anser att möjligheten till spårbyte kan vara en viktig motiverande faktor för en utlänning att få en försörjning och bli en del av det svenska samhället. Advokatsamfundet pekar också på att det saknas forskning som visar att möjligheten till spårbyte medför att utlänningar som bedömer att de inte kommer att få asyl i Sverige ändå söker sig hit. Sveriges kristna råd anser att det är samhällsekonomiskt oskäligt att en person som har etablerat sig på arbetsmarknaden ska behöva lämna landet och sin anställning och ansöka om uppehållstillstånd utifrån. Enligt rådet kan bristerna i systemet med spårbyte åtgärdas på annat sätt än att avskaffa systemet i sin helhet.

*Region Norrbotten* och *Region Västerbotten* framför att förslaget kan få en negativ påverkan för regionerna och de medarbetare som berörs. *Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)* bedömer att det finns en risk att Sverige förlorar viktig kompetens. *Bodens kommun* understryker att spårbytare ofta arbetar inom verksamheter som står inför stora utmaningar ur ett kompetensförsörjningsperspektiv, bl.a. vård och omsorg.

*Diskrimineringsombudsmannen* bedömer att förslaget kan få negativa effekter på integrationen i samhället och anser att det i stället bör övervägas att utöka möjligheterna till spårbyte. *Lunds universitet* framför att förslaget kan medföra att fler kommer att uppehålla sig i Sverige utan nödvändiga tillstånd. *Migrationsverket* framför en liknande synpunkt och anger även att ett avskaffande av möjligheten till spårbyte kan minska asylsökandes incitament att medverka till att klargöra sin identitet, eftersom en sådan medverkan kan vara en förutsättning för att undantas från kravet på arbetstillstånd. *Asylrättscentrum* för fram att förslaget kan leda till att personer som kunde varit etablerade på arbetsmarknaden i stället blir kvar i Sverige som papperslösa.

Saco och *Sveriges universitetslärare och forskare (SULF)* efterfrågar ett förtydligande av om förslaget påverkar möjligheterna att byta spår från asyl till studier och forskning.

## **Skälen för regeringens förslag**

### *Dagens reglering*

Möjligheten att göra ett s.k. spårbyte innebär att en utlänning som fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande under vissa förutsättningar i stället kan söka och beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete, utan att behöva lämna landet för att göra ansökan. För att beviljas ett sådant spårbyte krävs att utlänningens asylansökan har avslagits genom ett beslut som fått laga kraft samt att utlänningen vistas här och sedan minst fyra månader har en anställning som både uppfyller kraven för arbetstillstånd i 6 kap. 2 § första stycket UtlL och avser en tidsperiod om minst ett år från

ansökningstillfället. Dessutom måste ansökan om spårbyte ha kommit in till Migrationsverket senast två veckor från det att beslutet om avslag på ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande fick laga kraft (5 kap. 15 a § och 18 § andra stycket 7 UtlL).

De krav för arbetstillstånd som ställs upp i 6 kap. 2 § första stycket UtlL ska ha uppfyllts under den tid som anställningen varat och ska också vara uppfyllda under den fortsatta anställningstiden (prop. 2007/08:147 s. 56). Det innebär att utlänningen ska ha ett anställningsavtal och att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte får vara sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Det innebär också att anställningen ska göra det möjligt för utlänningen att uppnå en god försörjning.

Även vissa personer som har en stark anknytning till spårbytare kan, utan att lämna landet, beviljas uppehållstillstånd (5 kap. 15 a § första stycket 2 UtlL). Exempel på sådana personer är make, maka, sambo och ogifta barn. Möjligheten gäller sådana familjemedlemmar som vistas här och vars ansökningar om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande avslagits genom lagakraftvunna beslut. Det finns även vissa möjligheter för familjemedlemmar som inte ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande att beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till spårbytare (4 kap. 4 a § UtlF).

#### *Systemet med spårbyte bör avskaffas*

Möjligheten till spårbyte infördes som ett led i den reform av arbetskraftsinvandringen som genomfördes 2008. Avsikten var att utlänningar som har arbetat i Sverige under tiden för handläggningen av sin asylansökan och påbörjat en etablering på den svenska arbetsmarknaden inte skulle vara tvungna att lämna Sverige för att ansöka om uppehållstillstånd för arbete. I förarbetena framhölls också att det för en arbetsgivare kan bli ett ekonomiskt avbräck om arbetstagaren tvingas utebli från arbetsplatsen för att lämna Sverige och söka nödvändiga tillstånd (prop. 2007/08:147 s. 47 och 48).

Vid införandet av möjligheten till spårbyte gjordes bedömningen att endast ett fåtal personer per år skulle komma att beviljas uppehålls- och arbetstillstånd med stöd av reglerna om spårbyte (prop. 2007/08:147 s. 54). Det har emellertid visat sig bli betydligt fler än så som ansöker om och beviljas spårbyte. Under perioden 2017–2021 ansökte var sjätte person som fått avslag på sin asylansökan om spårbyte. Statistik från Migrationsverket visar att 6 769 ansökningar om spårbyte beviljades under åren 2013–2022. Det är alltså inte endast fråga om ett fåtal personer som beviljas uppehålls- och arbetstillstånd med stöd av reglerna om spårbyte.

Det har också visat sig att många av de som ansöker om spårbyte kommer från länder varifrån få asylsökande bedöms ha skyddsskäl. Enligt en granskning av Riksrevisionen kommer ungefär var sjätte spårbytare från länder som finns upptagna på Migrationsverkets förteckning över säkra ursprungsländer, vilket innebär att asylansökningarna som huvudregel anses som uppenbart ogrundade (RiR 2022:21 s. 54 och 8 kap. 19 § UtlL). Var fjärde spårbytare kom dessutom från något av de fem

länder som tillsammans stod för endast sex procent av alla asylsökande. Att ett stort antal av spårbytarna kommer från länder där sökande sällan bedöms ha asylskäl är en tydlig indikation på att systemet med spårbyte i vissa fall utnyttjas av personer som kommer till Sverige, inte på grund av att de behöver skydd, utan för att få tillträde till den svenska arbetsmarknaden. Systemet med spårbyte kan alltså användas som en väg in på den svenska arbetsmarknaden vid sidan av den reguljära arbetskraftsinvandringen. Ett sådant missbruk medför onödiga kostnader, bl.a. för asylprövningen, men framförallt minskar det legitimiteten för både asylsystemet och systemet för arbetskraftsinvandring. Det talar för att systemet med spårbyte bör avskaffas.

Systemet med spårbyte kan också skapa osäkerhet för den enskilde om slutpunkten i asylprocessen. Möjligheten till spårbyte kan framstå som en extra chans att få stanna i Sverige och att ett negativt beslut i asylprocessen inte behöver innebära ett nej till att få stanna i landet. Detta bekräftas också i en rapport från Delegationen för migrationsstudier (Delmi rapport 2020:1 s. 77). Det kan minska incitamenten för de enskilda att förbereda sig på ett återvändande och försvåra återvändandearbetet för myndigheterna.

Därutöver kan spårbytet bidra till att asylsökande blir en riskgrupp för exploatering, eftersom möjligheten till spårbyte innebär att den som är asylsökande har starka drivkrafter att skaffa och behålla ett arbete – trots bristande arbetsförhållanden – för att kunna ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd från Sverige om han eller hon inte får asyl. Spårbyte kan också utnyttjas av arbetsgivare som ett sätt att kringgå de kontroller som gäller för övrig arbetskraftsinvandring. I ärenden om spårbyte kontrollerar t.ex. inte Migrationsverket att den sökandes lön och övriga anställningsvillkor uppfyller villkoren för arbetstillstånd förrän den sökande har arbetat i Sverige under en viss tid. Därmed finns en risk för att arbetsgivare utnyttjar utländsk arbetskraft genom sämre arbetsvillkor än vad som är brukligt på svensk arbetsmarknad. Utöver att människor därigenom riskerar att fara illa och utnyttjas kan det också leda till lönedumping.

Sammantaget innebär alltså möjligheten till spårbyte för asylsökande stora risker för fusk och missbruk, att återvändandearbetet försvåras och att människor riskerar att utnyttjas och fara illa på arbetsmarknaden. Regeringen anser därför, till skillnad från bl.a. *Asylrättscentrum*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Företagarna* och *Sveriges advokatsamfund*, att systemet med spårbyte bör avskaffas. Det innebär att det inte längre kommer att vara möjligt att beviljas uppehållstillstånd på grund av arbete med stöd av bestämmelserna om spårbyte och inte heller uppehållstillstånd på grund av stark anknytning till en spårbytare. En person som under asylprocessen påbörjat en etablering på den svenska arbetsmarknaden, och som i och för sig uppfyller kraven för arbetstillstånd, behöver därmed som huvudregel lämna Sverige för att kunna göra en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd. Det gäller även den som redan har beviljats uppehållstillstånd med stöd av bestämmelserna om spårbyte och ansöker om förlängning av sitt tillstånd, under förutsättning att han eller hon inte beviljas ett permanent uppehållstillstånd eller uppfyller villkoren för att söka någon annan typ av tillstånd inifrån Sverige (5 kap. 18 § UtL).

Därmed delar regeringen alltså inte *Sveriges kristna råds* uppfattning, om att bristerna med systemet bör åtgärdas på annat sätt än att det avskaffas helt. Regeringen delar inte heller farhågan hos vissa remissinstanser, bl.a. *Bodens kommun*, *Region Norrbotten*, *Region Västerbotten* och *Saco*, om att avskaffandet av spårbyte medför en risk att Sverige förlorar viktig kompetens och personer som behövs på svensk arbetsmarknad, bl.a. inom vård och omsorg. En majoritet av spårbyttarna arbetar inom lågkvalificerade yrkesgrupper medan Sverige snarare har ett behov av kvalificerad och högkvalificerad arbetskraft. Dessutom kommer det även fortsättningsvis att finnas möjlighet att ansöka om uppehållstillstånd för arbete i Sverige, med den skillnaden att huvudregeln att sådana tillstånd ska sökas utifrån landet upprätthålls.

Det kan vidare nämnas att regeringens inriktning är att rätten att arbeta under asyltiden ska begränsas, så långt det är möjligt enligt EU-rätten. I betänkandet *Mottagandelagen* – en ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande (SOU 2024:68) föreslås att asylsökande ska ges rätt att arbeta först efter sex månader i Sverige och då under förutsättning att Migrationsverket inte har fattat ett beslut i asylärendet och försening inte kan tillskrivas den asylsökande. Det skulle få till följd att de flesta asylsökande inte kommer att ha rätt att arbeta i Sverige under asylprocessen. Eftersom möjligheten till spårbyte gäller för asylsökande som har etablerat sig på arbetsmarknaden under asylprocessen kommer ett genomförande av förslaget i SOU 2024:68 därför i princip innebära att möjligheten till spårbyte inte längre har någon funktion.

*Saco* och *SULF* efterfrågar ett förtydligande av om förslaget påverkar möjligheterna att byta spår från asyl till studier och forskning. Bestämmelserna om spårbyte gör det möjligt för asylsökande som fått avslag på sin ansökan att under vissa förutsättningar ansöka om uppehållstillstånd för arbete utan att först behöva lämna landet. Möjligheterna att beviljas uppehållstillstånd för studier, forskning eller studier inom högre utbildning regleras bl.a. i 5 kap. 10 § och 5 b kap. UtlL. Det finns också bestämmelser om när en ansökan om uppehållstillstånd på sådana grunder kan göras inifrån landet (5 kap. 18 § andra stycket 9 och 5 b kap. 15 § UtlL). Dessa bestämmelser påverkas inte av förslaget om att avskaffa systemet med spårbyte.

Att systemet med spårbyte avskaffas innebär lagtekniskt att 5 kap. 15 a § UtlL ska upphöra att gälla. Även hänvisningar till den paragrafen i utlänningslagen och i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ska upphöra att gälla.

## 7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Regeringens förslag:** Lagändringarna ska träda i kraft den 1 april 2025.

Utlänningslagens bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd som har beviljats en familjemedlem till en utlänning med uppehållstillstånd enligt bestämmelserna om spårbyte ska gälla i nuvarande lydelse för redan utfärdade tillstånd.

Bestämmelserna i lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare, om rätt till samhällsorientering för en utlänning som beviljats uppehållstillstånd på grund av stark anknytning till en person som beviljats uppehållstillstånd enligt bestämmelserna om spårbyte, ska gälla i nuvarande lydelse för redan utfärdade tillstånd.

**Regeringens bedömning:** Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser gällande övriga författningsändringar.

**Utredningens förslag och bedömning (SOU 2024:10)** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår ett tidigare ikraftträdande.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanser yttrar sig inte i denna del. *Asylrättscentrum, FARR, Institutet för mänskliga rättigheter, Stockholms stadsmision, Svenska kyrkan, Svenska Röda Korset, Sveriges advokatsamfund* och *Sveriges kristna råd* ifrågasätter att det inte föreslås några övergångsbestämmelser för förslaget om nya regler om preskriptionstid eftersom förslaget har en viss retroaktiv verkan och innebär en förlust av möjligheten till en ny grundprövning. Dessa remissinstanser framför också att det är viktigt för rättssäkerheten att lagstiftningen är förutsägbar och att en person som har meddelats ett lagakraftvunnet utvisningsbeslut bör kunna utgå ifrån vad som gällde vid tidpunkten för det meddelade beslutet. *Förvaltningsrätten i Malmö* framför att avsaknaden av övergångsbestämmelser i det här avseendet kan få negativa konsekvenser, sett i ljuset av att det kan finnas svårigheter för den enskilde att visa att han eller hon har lämnat landet i enlighet med avlägsnandebeslutet.

**Utredningens förslag och bedömning (SOU 2024:15)** överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att det införs övergångsbestämmelser som innebär att överklagade beslut om spårbyte som har meddelats före ikraftträdandet ska prövas enligt hittillsvarande lydelse och att Migrationsverket fortsatt ska ha möjlighet att besluta om inhibition av ett avlägsnandebeslut i sådana ärenden. Utredningen föreslår även ett senare ikraftträdande.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanser yttrar sig inte i denna del. *Förvaltningsrätten i Göteborg* tillstyrker de övergångsbestämmelser som utredningen föreslår. *Asylrättscentrum* anser att det finns ett behov av övergångsbestämmelser och pekar på att den som arbetat under asylprocessen och uppfyller kraven för att beviljas ett uppehållstillstånd inifrån Sverige bör kunna utgå ifrån vad som gällde när han eller hon sökte asyl.

## Skälen för regeringens förslag och bedömning

### *Ikraftträdande*

Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. De bör därför träda i kraft den 1 april 2025.

### *Övergångsbestämmelser till förslaget om preskription av avlägsnandebeslut*

Huvudregeln inom förvaltningsrätten är att rättstillämparen ska tillämpa den lag som gäller vid tidpunkten för prövningen, om inget annat

föreskrivs. Det innebär att om det inte införs några övergångsbestämmelser till de föreslagna bestämmelserna om preskription så kommer de att bli tillämpliga på samtliga avlägsnandebeslut från och med den dag då de nya reglerna träder i kraft. Det innefattar även beslut som har meddelats innan ikraftträdandet men som inte har preskriberats.

Syftet med förslaget om nya regler om preskription är, som utvecklas i avsnitt 4.1, att komma till rätta med oönskade effekter av dagens reglering, öka incitamenten för personer med lagakraftvunna avlägsnandebeslut att lämna landet, säkerställa att återreseförbud får fullt genomslag och att effektivisera myndigheternas arbete med återvändande. Regeringen anser att det är angeläget att de nya reglerna får ett snabbt genomslag. Det talar för att övergångsbestämmelser inte bör införas. Även praktiska skäl talar för detta. Det blir tydligare för både den enskilde och för de myndigheter som handlägger ärenden om återvändande om samma regler gäller oavsett när avlägsnandebeslutet har fattats.

Några remissinstanser, däribland *Asylrättscentrum* och *Institutet för mänskliga rättigheter*, anser att rättssäkerhetsaspekter talar för att övergångsbestämmelser behövs och framhåller bl.a. att bestämmelserna annars får en viss retroaktiv verkan och att den enskilde förlorar möjligheten till en ny grundprövning. En direkt tillämpning av materiella bestämmelser måste uppfylla rimliga krav på rättssäkerhet och förutsebarhet, och försiktighet kan därför vara motiverad i fråga om att införa bestämmelser som är tillämpliga på enskildas rättigheter eller skyldigheter som har uppkommit före ikraftträdandet. Här är det dock inte fråga om materiella bestämmelser som reglerar en viss rättighet eller skyldighet för enskilda, utan om processuella regler om preskription av ett beslut. En utlännings som har fått ett beslut om avlägsnande är redan enligt nuvarande regelverk skyldig att lämna landet och förslaget innebär alltså inte att utlänningsen påförs en ny skyldighet. Vidare kommer det fortfarande att finnas möjlighet att få en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd trots att det finns ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut med stöd av bestämmelserna om verkställighetshinder. Rätten till uppehållstillstånd för den som inte har lämnat landet kan alltså fortsatt prövas när det finns behov av det (se även avsnitt 4.1). Regeringen delar därför utredningens bedömning att det inte bör införas övergångsbestämmelser till förslaget om preskription av avlägsnandebeslut.

*Förvaltningsrätten i Malmö* framför att avsaknaden av övergångsbestämmelser kan få negativa konsekvenser, sett i ljuset av de bevisvärigheter som kan föreligga för den enskilde att visa att han eller hon har lämnat landet i enlighet med avlägsnandebeslutet. Som anges i avsnitt 4.1 ska medlemsstaterna registrera uppgifter i SIS om tredjelandsmedborgare som är föremål för ett avlägsnandebeslut i syfte att kontrollera att skyldigheten att återvända har fullgjorts och för att stödja verkställandet. Enligt Migrationsverket sparar verket också registreringar av när en utlännings har rest ut, även om de har raderats från SIS. Det bör därför normalt inte vara några svårigheter att avgöra om preskriptionstiden har börjat löpa eller inte. Om det i ett enskilt fall skulle uppstå tveksamhet, t.ex. om utlänningsen har lämnat Sverige irreguljärt, är det utlänningsen som har bevisbördan för sitt påstående att han eller hon har följt avlägsnandebeslutet. Vilket underlag som krävs för att en utlännings i det enskilda fallet ska anses ha visat detta är upp till rättstillämpningen.

### *Övergångsbestämmelser till förslaget om avskaffat spårbyte*

I avsnitt 6 föreslås att möjligheten till uppehållstillstånd genom s.k. spårbyte avskaffas. Även i detta avseende anser regeringen att det är angeläget att de föreslagna ändringarna får fullt genomslag så snart som möjligt. Regeringen anser därmed, i likhet med utredningen men till skillnad från Asylrättscentrum, att det inte är motiverat att införa övergångsbestämmelser för ansökningar om uppehållstillstånd genom spårbyte som har kommit in till Migrationsverket, men som Migrationsverket inte har fattat beslut om vid ikraftträdandet. Det innebär att sådana ansökningar – både ansökningar som görs för första gången och förlängningsansökningar – inte kommer att kunna prövas i sak. Av samma skäl anser regeringen – till skillnad från utredningen – att det inte heller bör införas övergångsbestämmelser som innebär att överklagade beslut om uppehållstillstånd med stöd av bestämmelserna om spårbyte ska prövas enligt äldre bestämmelser. Därmed finns det inte heller ett behov av att införa övergångsbestämmelser i fråga om Migrationsverkets möjligheter att besluta om inhibition av ett avlägsnandebeslut.

Enligt utredningen fanns det i augusti 2023 omkring 1 294 personer med ett giltigt tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete som beviljats enligt 5 kap. 15 a §. Att inte införa några särskilda övergångsbestämmelser innebär att dessa personer kan behöva ansöka om en eventuell förlängning av uppehållstillståndet från en plats utanför Sverige – i enlighet med huvudregeln i 5 kap. 18 §. Enligt utredningen kommer alldeles oavsett en stor del av dessa spårbytare inte att kunna få förlängt tillstånd eftersom de inte når upp till det nya kravet på god försörjning för att beviljas ett arbetstillstånd, som infördes den 1 november 2023 (6 kap. 2 § första stycket punkt 1 UtIL). Det kan i undantagsfall uppkomma fall där det inte framstår som ändamålsenligt att en ansökan om förlängt arbetstillstånd ska ske utanför Sverige. I detta sammanhang vill regeringen lyfta fram bestämmelserna i 5 kap. 18 § andra stycket UtIL, där det framgår när uppehållstillstånd kan beviljas inifrån Sverige för den som inte har ett gällande avlägsnandebeslut. Enligt punkt 11 får ansökan beviljas om det finns synnerliga skäl. Av tidigare förarbeten framgår att synnerliga skäl för att medge undantag från huvudregeln kan tänkas tillämpas i något enstaka fall som rör en person som av arbetsmarknadsskäl bör tillåtas bosätta sig här (se prop. 1999/2000:43 s. 65 och jfr bl.a. MIG 2016:18). Undantag kan vidare göras bl.a. för den som söker uppehållstillstånd på grund av stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och det inte skäligen kan krävas att utlänningen reser till ett annat land för att ge in ansökan där (5 kap. 18 § andra stycket punkt 5 UtIL).

I 7 kap. 7 f § UtIL anges bl.a. att ett uppehållstillstånd som har beviljats en familjemedlem till en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt bestämmelser om spårbyte får återkallas, om anknytningen bryts eller utlänningens tillstånd återkallas. Det bör fortfarande vara möjligt att återkalla ett sådant uppehållstillstånd. Det bör därför införas en övergångsbestämmelse som innebär att 7 kap. 7 f § UtIL ska tillämpas i nuvarande lydelse på redan utfärdade tillstånd.

Bestämmelserna om samhällsorientering för anhöriga till en utlänning som beviljats uppehållstillstånd på grund av spårbyte i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare bör tillämpas i

nuvarande lydelse för redan utfärdade tillstånd. Skälet till det är att det kommer att finnas sådana tillstånd som är giltiga även en tid efter ikraftträdandet.

### Övriga lagförslag

Regeringen bedömer att det inte finns något behov av övergångsbestämmelser för de övriga lagförslagen.

## 8 Konsekvenser

**Regeringens bedömning:** Förslagen bedöms sammantaget bidra till minskade kostnader för staten. Förslagen bedöms inte leda till ökade kostnader för kommunerna och regionerna.

Förslagen bedöms ha en positiv påverkan på återvändandet. Förslagen bedöms också i viss utsträckning kunna bidra till minskad brottslighet och till vissa positiva konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet.

**Utredningens bedömning (SOU 2024:10)** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanser har inte några synpunkter på bedömningen. *Migrationsverket* delar utredningens bedömning att kostnaderna för staten, och för myndigheten, bör minska vid ett införande av förslaget om nya regler om preskription.

*Förvaltningsrätten i Göteborg* och *Förvaltningsrätten i Malmö* framför att antalet mål som rör verkställighetshinder kommer att öka, vilket kan få konsekvenser för domstolarnas verksamhet. När det gäller förslagen om preskriptionstid och återreseförbud anser *Institutet för mänskliga rättigheter* att det saknas en grundlig konsekvensanalys av förslagets förenlighet med Sveriges folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Institutet saknar dessutom en tillräcklig konsekvensanalys utifrån barnets rättigheter. Även *Barnombudsmannen* anser att det saknas analyser av konsekvenser för barn och barns rättigheter i dessa delar.

**Utredningens bedömning (SOU 2024:15)** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Migrationsverket* framför att ett avskaffande av möjligheten till spårbyte kan frigöra resurser inom myndigheten. *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Förvaltningsrätten i Malmö* framför att förslaget om avskaffande av systemet med spårbyte under en period kan leda till flera överklaganden och en ökad arbetsbelastning för domstolarna. *Kammarrätten i Stockholm* understryker behovet av att måltillströmningen vid migrationsdomstolarna bevakas.



## Skälen för regeringens bedömning

### *Ekonomiska konsekvenser för staten*

Förslaget om nya regler om preskription innebär att det inte längre kommer att vara möjligt för en utlänning med ett avlägsnandebeslut att undandra sig verkställighet tills dess beslutet har preskriberats, för att på så sätt få möjlighet till en ny prövning av frågan om asyl. Under 2023 kom cirka 25 procent av alla ansökningar om asyl från utlänningar som fått avlägsnandebeslut som preskriberats. Antalet ansökningar om asyl kan därför antas minska betydligt som en följd av förslaget, vilket innebär minskade kostnader för Migrationsverkets prövningar av sådana ansökningar.

Att antalet asylsökande blir mindre innebär även kostnadsminskningar för Migrationsverket när det gäller mottagandet av asylsökande. En vuxen asylsökande utan barn förlorar enligt huvudregeln rätten till bistånd enligt LMA när tidsfristen för frivillig avresa har löpt ut eller, om personen inte har fått någon tidsfrist för frivillig avresa, när avlägsnandebeslutet får laga kraft. Om en utlänning som har förlorat sin rätt till bistånd ansöker om asyl på nytt efter att avlägsnandebeslutet har preskriberats kan han eller hon återigen få bistånd enligt LMA. Eftersom förslaget om preskription innebär att det inte längre kommer att vara möjligt för en person att stanna kvar i landet och söka asyl igen efter att avlägsnandebeslutet har preskriberats, kommer kostnaden för bistånd för sådana personer att upphöra. Är det fråga om en familj med barn upphör rätten till bistånd först när utlänningen har lämnat landet (11 § LMA). Det kan nämnas att i betänkandet Mottagandelagen - En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande (SOU 2024:68) föreslås att den som får avslag på sin asylansökan och meddelas ett beslut om avvísning eller utvisning i regel ska fortsätta att omfattas av rätten till bistånd så länge de befinner sig i landet. Betänkandet har skickats på remiss.

Förslaget om ändrade preskriptionsregler kan alltså antas innebära minskade kostnader för Migrationsverket för både asylprövningen och mottagandet. De förväntade kostnadsminskningarna behöver dock ställas i relation till att förslaget också kan leda till en viss ökning av kostnaden för prövning av ärenden om verkställighetshinder. Som anges i avsnitt 4.1 kan förslaget om preskription medföra att fler utlänningar kommer att ansöka om uppehållstillstånd enligt bestämmelserna om verkställighetshinder. Det är förenat med stor osäkerhet att uppskatta i vilken utsträckning antalet sådana ansökningar kan komma att öka som en följd av förslaget. Bedömningen är dock att återvändandet kommer att öka som en följd av förslaget, se vidare nedan, vilket i sin tur kan antas begränsa antalet ärenden om verkställighetshinder.

En prövning av frågan om det finns verkställighetshinder skiljer sig också åt från en prövning av en ansökan om asyl. Det sker t.ex. som regel ingen muntlig utredning i ärenden om verkställighetshinder och i normalfallet förordnas inte heller ett offentligt biträde, om inte en ny prövning beviljas. Kostnaderna för ärenden om verkställighetshinder är alltså regelmässigt betydligt lägre än för ärenden om asyl. Den största kostnadsskillnaden gäller dock mottagandeverksamheten. En person som ansöker om verkställighetshinder har – till skillnad från en person som ansöker om asyl på nytt – inte rätt till bistånd enligt LMA, om inte

verkställighetsarbetet tillfälligt avbryts på grund av inhibition eller en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd beviljas (11 a § LMA).

Sammantaget bedömer regeringen att förslaget om nya preskriptionsregler kan antas leda till avsevärda kostnadsminskningar för Migrationsverket för prövningen av ansökningar om asyl och för mottagandet av asylsökande. Kostnaderna för prövning av verkställighetshinder kan komma att öka, men inte i samma omfattning som kostnaden för asylprövningen och mottagandet minskar. Osäkerhetsfaktorerna är dock alltför stora för att det ska vara möjligt att göra en rättvisande uppskattning av de totala kostnadsminskningarna.

Som en följd av att antalet asylansökningar bedöms minska kan det även antas att antalet överklagade beslut och domar om asyl blir färre, vilket på sikt kan bidra till lägre kostnader hos migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen. Som *Förvaltningsrätten i Göteborg* och *Förvaltningsrätten i Malmö* framför kan visserligen antalet mål om verkställighetshinder i domstol komma att öka jämfört med i dag. Regeringen bedömer dock att den eventuella ökningen av antalet mål om verkställighetshinder vägs upp av minskningen av antalet överklagade ärenden och mål om asyl.

*Sveriges ambassad i Teheran* framför att ett ökat återvändande och en minskad möjlighet att göra en ansökan inifrån Sverige kan leda till ett ökat tryck på utlandsmyndigheter i form av bl.a. fler ansökningar om uppehållstillstånd, arbetstillstånd och viseringar. En eventuell sådan ökning bedöms rymmas inom befintliga anslag.

Förslaget om att göra det möjligt att besluta om längre återreseförbud när en person inte har lämnat landet inom tidsfristen för frivillig avresa innebär att samma regler om återreseförbudets längd ska gälla i dessa fall som för återreseförbud som meddelas i andra situationer. Förslaget bedöms därmed ha en mycket begränsad påverkan på kostnaderna hos myndigheterna och domstolarna. Förslaget om när ett återreseförbud börjar löpa utgör en kodifiering av vad som redan gäller och bedöms inte heller leda till kostnadsökningar.

När det gäller förslaget om avskaffande av systemet med spårbyte så finns det, som anges i avsnitt 6, indikationer på att systemet i vissa fall utnyttjas av personer som kommer till Sverige och söker asyl inte på grund av att de behöver skydd, utan för att få tillträde till den svenska arbetsmarknaden. Förslaget om att avskaffa möjligheten till spårbyte kan därför leda till en viss minskning av kostnaderna för asylprövningen och mottagandet. Förslaget kommer också att innebära ett minskat antal ansökningar om uppehållstillstånd på grund av spårbyte, och ärendetypen kommer så småningom att helt upphöra. Det bör frigöra resurser hos Migrationsverket. Även hos migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen kommer måltypen så småningom att upphöra. Inledningsvis kan dock förslaget, som *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Förvaltningsrätten i Stockholm* pekar på, leda till en ökad måltillströmning hos domstolarna i form av en ökning av antalet ansökningar om uppehållstillstånd som avslås och blir överklagade. Det är dock endast fråga om en övergångsperiod. Eventuella kostnadsökningar hos migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen till följd av att måltillströmningen under en övergångsperiod kan bli något högre bedöms kunna hanteras inom befintliga anslagsramar.

### *Ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner*

Personer som vistas i landet med ett gällande avlägsnandebeslut eller utan tillstånd har samma rätt till sjukvård som asylsökande. Barn som vistas i landet med ett avlägsnandebeslut eller utan tillstånd har också rätt till skolgång. Till skillnad från asylsökande barn har de dock inte rätt till förskola och fritidshem.

Regioner och kommuner får ersättning för kostnader för sjukvård och skolgång för asylsökande genom förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande och förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. För kostnaderna för skolgång för den som vistas i Sverige utan tillstånd, däribland den som vistas i Sverige med ett gällande avlägsnandebeslut, ersätts kommunerna genom riktade statsbidrag, se förordningen (2013:361) om statsbidrag för utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd. Kostnaderna för vård för denna grupp finansieras genom det generella statsbidraget.

Förslaget om ändrade regler om preskription bedöms inte medföra några ökade kostnader för kommuner eller regioner. Förslaget kan antas medföra en viss förändring av andelen utlänningar som vistas i landet som asylsökande respektive med ett gällande avlägsnandebeslut, jämfört med i dag. Denna förändring kan i sin tur påverka från vilka anslag kommunernas och regionernas kostnader ska finansieras.

Övriga förslag bedöms inte medföra några ekonomiska konsekvenser för kommunerna eller regionerna.

### *Konsekvenser för återvändandet*

Återvändandeprocessen är komplex och beroende av flera samverkande faktorer. Omständigheter som kan vara av betydelse för återvändandet är t.ex. hur många människor som söker sig till Sverige och från vilka länder de kommer, säkerhetssituationen i dessa länder, mottagarländernas inställning till verkställigheter som genomförs med tvång och i vilken utsträckning uppehållstillstånd beviljas trots att utlänningen har ett gällande avlägsnandebeslut. Flera av de faktorer som kan ha betydelse för förutsättningarna för återvändandeverksamheten påverkas alltså av händelser i omvärlden. Detta innebär att det finns betydande svårigheter att uppskatta i hur stor utsträckning som förslaget om en förändrad preskriptionsreglering i sig kan påverka det totala antalet verkställda avlägsnandebeslut.

En viktig faktor för återvändandet är dock i många fall den enskilde utlänningens medverkan. Med regeringens förslag att preskriptionstiden för beslut om avlägsnande ska börja löpa först när utlänningen har lämnat landet försvinner incitamentet att hålla sig undan verkställighet i väntan på att avlägsnandebeslutet ska preskriberas. Förslaget ger också ökade incitament för den enskilde att lämna landet eftersom det endast är på så sätt preskriptionstiden börjar löpa. Därutöver innebär förslaget att arbetet med att verkställa beslut om avlägsnande till skillnad från i dag inte kommer att behöva avbrytas på grund av preskription. Det bör leda till ett mer effektivt arbete med verkställighet hos Migrationsverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Som anges i avsnitt 4.1 bedömer regeringen att det finns grund för antagandet att förslaget kommer att leda till ett ökat återvändande.

Även förslaget om ett avskaffande av systemet med spårbyte, som innebär en ökad förutsägbarhet och ett tydligare avslut i asylprocessen, kan antas underlätta återvändandearbetet. Antalet verkställda avlägsnandebeslut kan också antas öka till följd av att det inte längre kommer att vara möjligt att beviljas uppehållstillstånd på grund av spårbyte.

Sammantaget bedömer därför regeringen, i likhet med utredningen, att förslagen kan antas ha en positiv påverkan på återvändandet.

#### *Konsekvenser för barn*

*Barnombudsmannen* och *Institutet för mänskliga rättigheter* anser att det saknas tillräckligt djupgående analyser av förslagets konsekvenser för barn och barns rättigheter och att det är viktigt att sådana analyser genomförs.

Som anges i avsnitt 4.1 kan förslaget om ändrade preskriptionsregler påverka barn särskilt. Barn har begränsade möjligheter att själva påverka sin vistelse i Sverige, t.ex. kan de som regel inte själva bestämma under hur lång tid de vistas i Sverige med ett gällande avlägsnandebeslut. Förslaget påverkar också barn på så sätt att det inte kommer att vara möjligt för ett barn med ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut att få en ny grundansökan om uppehållstillstånd prövad under vistelsen i Sverige och i samband med den också få prövat om den anpassning till Sverige som uppstått under tiden barnet vistas här kan utgöra grund för uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 6 § UtL (MIG 2022:7).

Barn som vistas i Sverige med ett gällande avlägsnandebeslut befinner sig i en utsatt situation. Som utvecklas i avsnitt 4.1 anser regeringen att det i längden bör vara bättre för dessa barn och deras utveckling att inte vistas i Sverige under hot om avlägsnande, utan att vårdnadshavarna i stället så snart som möjligt accepterar beslutet och anpassar sig till det genom att återvända. Regeringen bedömer, som anges ovan, att förslaget kan bidra till ett ökat incitament att återvända.

Som också utvecklas i avsnitt 4.1 påverkar inte förslaget om nya regler om preskription barns möjligheter att beviljas uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder. Förslaget påverkar inte heller vilka övriga rättigheter som ges asylsökande barn och barn som vistas i landet utan tillstånd, t.ex. i fråga om rätt till skolgång och sjukvård. Barnfamiljer som har sökt asyl har också rätt till bistånd med stöd av LMA även efter att en tidsfrist för frivillig avresa har löpt ut och fram till dess att de lämnar landet. Vid alla åtgärder som rör barn ska också i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.

Regeringen bedömer att förslaget om att göra det möjligt att i vissa fall besluta om längre återreseförbud kan ha en påverkan på de barn som berörs, t.ex. om beslutet gäller barnet självt eller en nära anhörig till barnet. Som anges i avsnitt 5.1 ska barnets bästa beaktas när ett återreseförbud övervägs och när ett återreseförbuds längd bestäms. Det innebär att hänsynen till barnets bästa kan innebära att något återreseförbud inte meddelas eller att en kortare tidsperiod bestäms när ett barn berörs. Barnets bästa ska också beaktas vid bedömningen av om ett återreseförbud ska upphävas (prop. 2011/12:60 s. 90, 91 och 98).

Förslaget om avskaffande av systemet med spårbyte innebär bl.a. att barn, liksom övriga familjemedlemmar, inte längre kommer att kunna beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till en spårbytare. Det kan därmed indirekt påverka barn. Det finns dock flera skäl till att systemet med spårbyte bör avskaffas – det kan innebära stora risker för fusk och missbruk, att återvändandearbetet försvåras och att människor riskerar att utnyttjas och fara illa på arbetsmarknaden. Att sådana effekter motverkas bör vara till fördel även för barn.

#### *Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet*

Den som vistas i Sverige med ett gällande avlägsnandebeslut lever i många fall i stor utsatthet. Sådana personer riskerar att utsättas för brott eller att utnyttjas för brottsliga ändamål, men kan också själva begå brott, t.ex. genom att arbeta utan arbetstillstånd i syfte att försörja sig. Som anges ovan kan förslaget om nya regler om preskriptionstid förväntas ha en positiv påverkan på återvändandet och därmed också motverka skuggsamhället.

Förslagen om återreseförbud innebär bl.a. att ett återreseförbud som meddelas en utlänning som inte har lämnat landet när en tidsfrist för frivillig avresa har löpt ut får bestämmas med hänsyn till vad som ligger utlänningen till last, t.ex. i form av brottslighet. Det innebär att sådana personer kommer att kunna förhindras att resa in i Sverige eller medlemsstaternas territorium under en period som bättre korresponderar mot den risk som personen utgör. Vidare kan förslaget om ett avskaffande av systemet med spårbyte bl.a. bidra till en minskad risk för exploatering (se avsnitt 6). Regeringen bedömer därmed att förslagen sammantaget i viss utsträckning kan bidra till minskad brottslighet och ha vissa positiva effekter för det brottsförebyggande arbetet.

#### *Övriga konsekvenser*

Förslaget om avskaffande av systemet med spårbyte kan få negativa effekter för enskilda företagare som i dag har anställda som är s.k. spårbytare, eller asylsökande som skulle ha kunnat komma i fråga för spårbyte. Förslaget bedöms dock inte ha några större effekter på kompetensförsörjningen i stort. Det kommer även fortsättningsvis att finnas möjlighet att ansöka om uppehållstillstånd för arbete i Sverige för den som har skaffat ett arbete under asylprocessen, med den skillnaden att huvudregeln att sådana tillstånd ska sökas utifrån landet upprätthålls. Om den tidigare anställningen upphör och ansökan avser en ny anställning behöver rekryteringsförfarandet vara förenligt med Sveriges åtaganden inom Europeiska unionen (6 kap. 2 § andra stycket UtIL) vilket bl.a. innebär att Migrationsverket ska pröva om arbetsgivarens rekrytering är förenlig med principen om gemenskapsföreträde. Som regel innebär det att tjänsten ska utannonseras (prop. 2007/08:147 s. 59 och 60).

Fler pojkar och män än flickor och kvinnor får ett beslut om avlägsnande. Det kan därför förmodas att fler pojkar och män än flickor och kvinnor kommer att beröras av förslagen. Förslagen bedöms dock inte få några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Som utvecklas i avsnitt 4.1 bedömer regeringen att bestämmelserna om verkställighetshinder är tillräckliga för att säkerställa att verkställighet av

ett avlägsnandebeslut inte riskerar att ske i strid mot internationella konventioner, t.ex. FN:s flyktingkonvention. Det finns inte något krav på regelbunden och generell omprövning av ett avlägsnandebeslut. Förslaget om förändrad preskriptionstid påverkar därför inte Sveriges internationella åtaganden. Förslaget om att avskaffa möjligheten till spårbyte – som är en nationell konstruktion – bedöms inte heller påverka Sveriges internationella åtaganden. Förslagen om nya regler om återreseförbud innebär en anpassning till EU-rätten och återvändandedirektivet.

Förslagen bedöms inte ha några sociala eller miljömässiga konsekvenser. Förslagen bedöms också vara av begränsad betydelse för möjligheten att nå det integrationspolitiska målet. Förslagen innebär inte några nya åtaganden för kommuner eller regioner.

## 9 Författningskommentar

### 9.1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

#### 5 kap.

**18 §** En utlännings person som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan.

Första stycket gäller dock inte om

1. utlännings personen har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller alternativt skyddsbehövande enligt 1 § eller kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 §,

2. utlännings personen med stöd av 6 § bör beviljas uppehållstillstånd här,

3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats en utlännings person med stöd av 3 eller 3 a §,

4. utlännings personen kan beviljas eller har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd här med stöd av 15 §,

5. utlännings personen enligt 3 § första stycket 1–4, 3 a § första stycket 1–4 eller andra stycket har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och det inte skäligen kan krävas att utlännings personen reser till ett annat land för att ge in ansökan där,

6. utlännings personen har rätt till uppehållstillstånd med stöd av 3 § första stycket 5,

7. utlännings personen kan beviljas uppehållstillstånd enligt 15 d §,

8. följande villkor är uppfyllda:

a) utlännings personen ansöker om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, för arbete som har beviljats enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket, eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a §,

b) utlännings personen har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete som har beviljats enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket och ansöker om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a § eller tvärtom inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet och förutsättningarna för det tillståndet varit uppfyllda, eller

c) en ansökan avser ett uppehållstillstånd som familjemedlem till en utlännings person som avses i a eller b, om ansökan ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet som familjemedlem och utlännings personen beviljas uppehållstillstånd enligt de bestämmelser som anges där,

9. utlänningen har ett uppehållstillstånd enligt 10 § eller 5 b kap. 3 § och antingen slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning eller har ett uppehållstillstånd enligt 5 b kap. 1, 2, 4, 7 eller 8 §,

10. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd enligt 2 a eller 2 d §, eller

11. det annars finns synnerliga skäl.

Första stycket gäller inte heller om utlänningen har beviljats en visering för att besöka en arbetsgivare i Sverige eller är undantagen från kravet på visering om han eller hon ansöker om ett uppehållstillstånd för arbete inom ett slag av arbete där det råder stor efterfrågan på arbetskraft. En ytterligare förutsättning är att arbetsgivaren skulle förorsakas olägenheter om utlänningen måste resa till ett annat land för att ge in ansökan där eller att det annars finns särskilda skäl.

Första stycket gäller inte heller en utlänning som har beviljats ett uppehållstillstånd enligt 9 §, om ansökan avser ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a § och ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet.

Vid skälighetsbedömningen enligt andra stycket 5 ska konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder särskilt beaktas, om det står klart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige.

I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har fått laga kraft gäller föreskrifterna i 20 § samt 12 kap. 16 b, 16 c och 18–20 §§.

I 7 § lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå föreskrivs ytterligare undantag från första stycket under perioden 20 juli 2021–19 januari 2025.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när en ansökan om uppehållstillstånd ska vara gjord. Övervägandena finns i avsnitt 6.

*Andra stycket 7 och 8 a och sjätte stycket* ändras på så sätt att hänvisningen till 15 a § tas bort som en följd av att den paragrafen upphör att gälla.

## **7 kap.**

**7 f §** Ett uppehållstillstånd som har beviljats en familjemedlem till en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a § får återkallas, om anknytningen bryts eller utlänningens tillstånd återkallas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om återkallelse av vissa familjemedlemmars uppehållstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Paragrafen ändras på så sätt att hänvisningen till 5 kap. 15 a § tas bort som en följd av att den paragrafen upphör att gälla.

## **12 kap.**

**12 a §** Om en utlänning har ansökt om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 d §, får Migrationsverket besluta om inhibition av ett beslut att avvisa eller utvisa utlänningen.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om inhibition av vissa avlägsnandebeslut. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Paragrafen ändras på så sätt att hänvisningen till 5 kap. 15 a § tas bort som en följd av att den paragrafen upphör att gälla.

**15 a §** Om en utlänning inte har lämnat landet i enlighet med beslutet om avvisning eller utvisning när en tidsfrist för frivillig avresa löpt ut ska den myndighet som meddelat tidsfristen meddela ett återreseförbud. Återreseförbudet ska bestämmas till *högst fem år*. *Utgör utlänningen ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet får dock en längre tidsperiod bestämmas.*

Ett återreseförbud enligt första stycket får dock inte meddelas om beslutet om avvisning eller utvisning inte får verkställas på grund av ett beslut om inhibition, en ansökan om uppehållstillstånd eller en ansökan om ny prövning eller om särskilda skäl talar mot att ett sådant förbud meddelas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om återreseförbud när en utlänning inte har lämnat landet när en tidsfrist för frivillig avresa har löpt ut. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

*Första stycket* ändras på så sätt att längden på ett återreseförbud som meddelas när en tidsfrist för frivillig avresa har löpt ut ska bestämmas till högst fem år. Om utlänningen utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet får dock en längre tidsperiod bestämmas. Ändringen innebär att återreseförbudets längd ska bestämmas på samma sätt som gäller enligt 8 kap. 24 § och 12 kap. 14 b §. Vägledning kan hämtas från förarbetsuttalanden och praxis avseende dessa bestämmelser. Det innebär bl.a. att återreseförbudets längd ska bestämmas utifrån en allsidig bedömning av vad som ligger utlänningen till last. Den varaktighet som bestäms måste alltid stå i proportion till de individuella rättsverkningar återreseförbudet får för utlänningen (prop. 2011/12:60 s. 51). Den omständigheten att utlänningen inte har lämnat landet inom tidsfristen för frivillig avresa utgör den rättsliga grunden för att ett återreseförbud ska meddelas enligt paragrafen. Det är samtidigt en omständighet som kan vara av betydelse för hur långt återreseförbudet ska vara. Om det saknas andra relevanta omständigheter för fastställandet av förbudets längd i det enskilda fallet blir den omständigheten ensamt avgörande och myndigheterna får i sådana fall göra en individuell bedömning av den omständigheten. Längden på återreseförbudet kan t.ex. påverkas av om det är utlänningens uttalade avsikt att inte följa fristen eller om det beror på missförstånd eller misstag. I enlighet med barnkonventionen och 1 kap. 10 § ska principen om barnets bästa beaktas när längden på ett återreseförbud bestäms, vilket kan innebära att en kortare tidsperiod bestäms när ett barn berörs (prop. 2011/12:60 s. 90).

**15 b §** *Ett återreseförbud enligt 14 b § andra stycket, 15 a § eller 8 kap. 23 § börjar löpa den dag utlänningen lämnar medlemsstaternas territorium eller, om beslutet om avvisning eller utvisning ska verkställas till en medlemsstat, den dag utlänningen lämnar Sverige.*

*Med medlemsstater avses de stater i vilka Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna är tillämpligt.*

Paragrafen, som är ny, reglerar när ett återreseförbud börjar löpa. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Enligt *första stycket* börjar ett återreseförbud enligt 14 b § andra stycket, 15 a § eller 8 kap. 23 § att löpa den dag utlänningen lämnar



medlemsstaternas territorium eller, om beslutet om utvisning ska verkställas till en medlemsstat, den dag utlänningslämningen lämnar Sverige.

Av *andra stycket* framgår att med medlemsstaterna avses de stater i vilka återvändandedirektivet är tillämpligt. Hänvisningen till direktivet är dynamisk och avser alltså direktivet i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

**16 §** Om Migrationsverket efter omprövning beviljar en utlännings tidsbegränsat uppehållstillstånd, får verket samtidigt upphäva ett av verket fattat beslut om avvisning eller utvisning.

*Om Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen beviljar en utlännings uppehållstillstånd får samtidigt ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol upphävas, om utlännings har beviljats flyktingstatusförklaring eller alternativ skyddsstatusförklaring.*

Om Migrationsverket beviljar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att upphäva beslutet om avvisning eller utvisning, får beslutet om avvisning eller utvisning inte verkställas medan tillståndet gäller. Motsvarande gäller om en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen i ett överklagat ärende beviljar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att upphäva beslutet om avvisning eller utvisning.

I 5 kap. 20 § föreskrivs att Migrationsverket inte får bevilja uppehållstillstånd för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott.

Paragrafen reglerar bl.a. möjligheten att upphäva ett beslut om avvisning eller utvisning i samband med att ett uppehållstillstånd beviljas. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

I *andra stycket*, som är nytt, införs en möjlighet att upphäva ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol i samband med att uppehållstillstånd beviljas en utlännings med flyktingstatusförklaring eller alternativ skyddsstatusförklaring. Beslutet om avvisning eller utvisning får upphävas av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen. Bestämmelsen är fakultativ, vilket innebär att den beslutande instansen avgör om avlägsnandebeslutet ska upphävas eller inte. Beslutet om avvisning eller utvisning bör inte upphävas om det finns ett behov av att det kvarstår. Så kan t.ex. vara fallet om ärendet är ett säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 §.

*Tredje stycket* motsvarar det hittillsvarande *andra stycket*. *Fjärde stycket* motsvarar det hittillsvarande *tredje stycket*.

**22 §** Ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol upphör att gälla *fem år* från det att *utlännings lämnat landet i enlighet med beslutet*.

*Om ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol är förenat med ett återreseförbud som löper vid tidpunkten då beslutet skulle ha upphört att gälla enligt första stycket, upphör beslutet att gälla först när tiden för återreseförbudet löper ut.*

Ett beslut om utvisning som har meddelats av allmän domstol upphör alltid att gälla när tiden för återreseförbudet går ut.

Om permanent uppehållstillstånd meddelas, upphör ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol att gälla.

Paragrafen reglerar när ett beslut om avvisning eller utvisning upphör att gälla. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

*Första stycket* ändras på så sätt att ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol upphör att gälla fem år från det att utlänningen har lämnat landet i enlighet med beslutet. För att utlänningen ska anses ha lämnat landet i enlighet med beslutet är det inte tillräckligt att utlänningen endast har lämnat landet (jfr 12 kap. 21 § och 1 kap. 6 §). Det krävs också att utlänningen har rest till ett land som angetts i beslutet om avvisning eller utvisning (prop. 2016/17:61 s. 37). Det är utlänningen som har bevisbördan för att han eller hon har följt avlägsnandebeslutet och att preskriptionstiden därmed har börjat löpa. Om utlänningen lämnar medlemsstaternas territorium reguljärt kommer det att framgå av en registrering i Schengens informationssystem (SIS). Uppgiften registreras också i Migrationsverkets ärendehanteringssystem. En sådan registrering bör normalt vara tillräcklig för att visa att utlänningen har lämnat landet i enlighet med beslutet. Om en sådan registrering saknas kan utlänningen visa att preskriptionstiden har börjat löpa på annat sätt, t.ex. genom något underlag som visar att utlänningen har vistats i mottagarlandet.

*Andra stycket* motsvarar delvis första stycket andra meningen i paragrafens nuvarande lydelse. Av stycket framgår att om ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol är förenat med ett återreseförbud som löper vid tidpunkten då beslutet om avlägsnande skulle ha upphört att gälla enligt första stycket, upphör beslutet att gälla först när tiden för återreseförbudet löper ut. I 15 b § finns bestämmelser om när ett återreseförbud som inte meddelats av allmän domstol börjar löpa.

*Tredje stycket* motsvarar det nuvarande andra stycket.

*Fjärde stycket* motsvarar det nuvarande tredje stycket.

## **14 kap.**

**11 §** Migrationsverkets beslut i ett säkerhetsärende får överklagas av Säkerhetspolisen i fråga om avvisning, utvisning, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, statusförklaring, resedokument, främlingspass, ställning som varaktigt bosatt, förvar, uppsikt och upphävande av ett beslut om avvisning eller utvisning med stöd av 12 kap. 16 § andra stycket.

Paragrafen reglerar Säkerhetspolisens möjlighet att överklaga Migrationsverkets beslut i säkerhetsärenden. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

Paragrafen ändras på så sätt att Säkerhetspolisen även får möjlighet att överklaga Migrationsverkets beslut att upphäva ett beslut om avvisning eller utvisning med stöd av 12 kap. 16 § andra stycket i ett säkerhetsärende. Övriga ändringar är enbart språkliga.

## **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2025.

2. I fråga om återkallelse av uppehållstillstånd som har beviljats en familjemedlem till en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 15 a § gäller 7 kap. 7 f § i den äldre lydelsen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.

Enligt *första punkten* ska lagen träda i kraft den 1 april 2025.

*Andra punkten* innebär att ett uppehållstillstånd som har beviljats en familjemedlem till en utlänning med uppehållstillstånd för arbete som beviljats efter spårbyte fortsatt får återkallas. Det gäller även familjemedlemmar som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av 4 kap. 4 a § utlänningsförordningen (2006:97). Sådan återkallelse får beslutas om anknytningen bryts eller om anknytningspersonens uppehållstillstånd återkallas.

## 9.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

2 § Lagen gäller även för nyanlända invandrare som har fyllt 18 men inte 66 år, är folkbokförda i en kommun och har beviljats

1. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket utlänningslagen (2005:716),

2. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1–4, andra eller tredje stycket utlänningslagen,

3. uppehållskort efter ansökan enligt 3 a kap. 10 § utlänningslagen,

4. uppehållstillstånd som familjemedlem eller anhörig enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 23 § tredje, fjärde eller, när det gäller familjemedlem till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för arbete, femte stycket utlänningslagen,

5. uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 a kap. 9 § utlänningslagen,

6. uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 b kap. 14 § utlänningslagen, eller

7. uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av bestämmelserna i 1 a §.

Paragrafen reglerar målgruppen för kommunernas ansvar att erbjuda nyanlända invandrare samhällsorientering. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Paragrafen ändras på så sätt att *punkt 4*, som gäller utlännningar med uppehållstillstånd på grund av stark anknytning enligt 5 kap. 15 a § första stycket 2 utlänningslagen, tas bort som en följd av att 5 kap. 15 a § utlänningslagen upphör att gälla.

Punkterna 4–7 motsvarar nuvarande punkterna 5–8.

### **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2025.

2. För en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § första stycket 2 utlänningslagen (2005:716) gäller 2 § 4 i den äldre lydelsen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.

Enligt *första punkten* ska lagen träda i kraft den 1 april 2025.

*Andra punkten* innebär att en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd på grund av stark anknytning enligt 5 kap. 15 a § första stycket 2 utlänningslagen fortfarande ingår i målgruppen för kommunernas ansvar att erbjuda nyanlända invandrare samhällsorientering.

### 9.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2024:1225) om ändring i lagen (2022:894) om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

2 § Lagen gäller även för nyanlända invandrare som har fyllt 18 år men inte har uppnått riktåldern för pension enligt 2 kap. 10 a–10 d §§ socialförsäkringsbalken, är folkbokförda i en kommun och har beviljats

1. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket utlänningslagen (2005:716),

2. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1–4, andra eller tredje stycket utlänningslagen,

3. uppehållskort efter ansökan enligt 3 a kap. 10 § utlänningslagen,

4. uppehållstillstånd som familjemedlem eller anhörig enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 23 § tredje, fjärde eller, när det gäller familjemedlem till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för arbete, femte stycket utlänningslagen,

5. uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 a kap. 9 § utlänningslagen,

6. uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 b kap. 14 § utlänningslagen, eller

7. uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av bestämmelserna i 1 a §.

Paragrafen reglerar målgruppen för kommunernas ansvar att erbjuda nyanlända invandrare samhällsorientering. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Paragrafen ändras på så sätt att *punkt 4*, som gäller utlänningslag med uppehållstillstånd på grund av stark anknytning enligt 5 kap. 15 a § första stycket 2 utlänningslagen, tas bort som en följd av att 5 kap. 15 a § utlänningslagen upphör att gälla.

Punkterna 4–7 motsvarar nu punkterna 5–8.

### 9.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:894) om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

#### **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

3. För en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § första stycket 2 utlänningslagen (2005:716) gäller 2 § 4 i den äldre lydelsen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.

*Tredje punkten*, som är ny, innebär att en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd på grund av stark anknytning enligt 5 kap. 15 a § första stycket 2 utlänningslagen fortfarande ingår i målgruppen för kommunernas ansvar att erbjuda nyanlända invandrare samhällsorientering.

# Sammanfattning av delbetänkandet Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud (SOU 2024:10)

## Uppdraget

Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet har i de delar som redovisas i detta delbetänkande haft i uppdrag att se över reglerna om preskription av beslut om avvísning och utvisning – i delbetänkandet kallat avlägsnandebeslut – och återreseförbud som inte meddelas av allmän domstol.

När det gäller reglerna om preskription har utredningen haft i uppdrag att ta ställning till om preskriptionstiden för avlägsnandebeslut som inte meddelas av allmän domstol ska avskaffas eller förlängas eller om tidpunkten för när preskriptionstiden börjar löpa ska ändras till den när beslutet verkställs. Om tidpunkten för preskriptionstidens början ska ändras kan det alternativet kombineras med en förlängd preskriptionstid. Utredningen ska belysa för- och nackdelar med de olika alternativen. I uppdraget ingår även att ta ställning till om reglerna om preskription för avlägsnandebeslut som åtföljs av återreseförbud ska ändras för att säkerställa att syftet med återreseförbud inte undergrävs. Utredningen ska också ta ställning till om och hur det kan säkerställas att personer som medverkar till ett återvändande inte drabbas på ett oskäligt sätt.

I fråga om återreseförbud ska utredningen ta ställning till om det ska införas en bestämmelse som klargör när ett återreseförbud som inte meddelats av allmän domstol börjar löpa. Utredningen ska också ta ställning till hur en ordning kan utformas som innebär att de återreseförbud som meddelas när en person inte följer en tidsfrist för frivillig avresa kan bestämmas till en längre tid än i dag. Slutligen ska utredningen analysera vilket utrymme som finns enligt återvändandedirektivet att besluta om återreseförbud utan tidsbegränsning i fler fall än i dag

## Ändrade regler om preskription av avlägsnandebeslut

Enligt dagens regelverk preskriberas ett avlägsnandebeslut som inte har meddelats av allmän domstol som huvudregel fyra år från det att beslutet har fått laga kraft. Utredningen lämnar ett förslag om ändrade preskriptionsregler för avlägsnandebeslut som innebär att tidpunkten för när preskriptionsfristen börjar att löpa ändras från den när beslutet fick laga kraft till den när utlänningen lämnar landet i enlighet med beslutet. Preskriptionsfristens längd föreslås ändras från fyra år till fem år. Fem år motsvarar den kortaste preskriptionstid som gäller för beslut om utvisning på grund av brott som fattas av allmän domstol. Om avlägsnandebeslutet är förenat med ett återreseförbud som löper när fem år har gått från att utlänningen lämnade landet i enlighet med beslutet ska avlägsnandebeslutet upphöra att gälla först när tiden för återreseförbudet löper ut.

Under tiden som ett avlägsnandebeslut gäller är möjligheterna att ansöka om uppehållstillstånd inifrån landet begränsade. Efter att ett avlägsnandebeslut har preskriberats är det däremot enligt nu gällande regelverk möjligt att göra en ny ansökan om uppehållstillstånd, även om utlänningen inte har lämnat landet och oavsett om några nya omständigheter har inträffat. Enligt utredningen finns inte behov av en sådan generell möjlighet till omprövning av rätten till uppehållstillstånd. Den som har fått ett avlägsnandebeslut har haft möjlighet att återropa samtliga sina skäl för uppehållstillstånd i Sverige och att få dessa prövade. Avser skälen för uppehållstillstånd annat än skyddsskäl är dessutom utgångspunkten att utlänningen ska lämna landet och ansöka om uppehållstillstånd från utlandet. Lagstiftningen bör inte vara utformad på ett sätt som skapar falska förhoppningar om att uppehållstillstånd kan komma att beviljas om man bara stannar kvar i landet tillräckligt länge. Om ett avlägsnandebeslut inte kan eller får verkställas på grund av omständigheter som uppkommer efter beslutet bör det hanteras inom ramen för regelverket om uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder.

Genom att låta preskriptionsfristen börja löpa först när utlänningen lämnar landet i enlighet med beslutet kommer ett avlägsnandebeslut inte att preskriberas förrän utlänningen har följt beslutet och fristen löpt ut. Det innebär i sin tur att det inte längre kommer att vara möjligt att söka asyl på nytt under vistelsen i Sverige för den som redan har fått en ansökan om asyl prövad. Det gör att incitamenten att stanna i Sverige för att få rätten till uppehållstillstånd prövad på nytt försvinner. Det kommer dock fortfarande att vara möjligt att ansöka om uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder.

Om ett avlägsnandebeslut har förenats med ett återreseförbud kan det uppstå situationer där ett återreseförbud löper vid tidpunkten då preskription annars skulle ha inträtt. Eftersom ett återreseförbud normalt sett börjar löpa samtidigt som preskriptionstiden gäller det framför allt de situationer där utlänningen har meddelats ett återreseförbud som är längre än fem år. För att förhindra att rättsverkningarna av återreseförbudet bortfaller föreslår utredningen att om ett återreseförbud löper när preskription skulle ha inträtt ska avlägsnandebeslutet preskriberas först när tiden för återreseförbudet har löpt ut.

Om ett avlägsnandebeslut inte kan verkställas trots att en utlännings medverkar till återvändandet kommer uppehållstillstånd kunna beviljas med stöd av 12 kap. 18 § eller 5 kap. 11 § utlänningslagen. Utredningens förslag riskerar därför inte att innebära oskäliga konsekvenser för denna grupp.

Utredningen föreslår en möjlighet att upphäva ett lagkraftvunnet avlägsnandebeslut som inte har meddelats av allmän domstol om uppehållstillstånd skulle beviljas på grund av skyddsskäl.

## **Alternativa utformningar av regler om preskription**

Utredningen beskriver i betänkandet i huvudsak två alternativa lösningar till förändrade regler om preskription av avlägsnandebeslut som har övervägts. Det första alternativet är att helt avskaffa reglerna om

preskription av avlägsnandebeslut. Det andra alternativet innebär en förlängd preskriptionstid som löper från att ett avlägsnandebeslut får laga kraft.

### **Avskaffade regler om preskription**

Utredningen har övervägt att avskaffa reglerna om preskription för avlägsnandebeslut så att ett sådant beslut inte upphör att gälla på grund av preskription. Något sådant förslag lämnas dock inte.

Enligt utredningens bedömning finns behov av att ett avlägsnandebeslut upphör att gälla vid någon tidpunkt. Det gäller särskilt efter att ett avlägsnandebeslut har verkställts. De förhållanden som har föranlett avlägsnandebeslutet kan efter en längre vistelse utanför Sverige ha förändrats på ett sådant sätt att det inte längre är ändamålsenligt att låta avlägsnandebeslutet fortsätta gälla. Det kan också uppstå besvärliga situationer till exempel för den som blivit utvisad från Sverige som barn och därefter, i vuxen ålder, får uppehållstillstånd här. I samband med en ansökan om förlängning av ett sådant tillstånd kan ett ännu gällande avlägsnandebeslut medföra att ansökan avslås till följd av regleringen i 5 kap. 18 § sjätte stycket utlänningslagen, om ansökan lämnas in efter att det tidigare uppehållstillståndet löpt ut. Regleringen i 5 kap. 18 § sjätte stycket utlänningslagen innebär att det fortfarande finns behov av att avlägsnandebeslut, som har verkställts upphör att gälla vid någon tidpunkt. En översyn av bestämmelsen i 5 kap. 18 § utlänningslagen ryms inte inom utredningens uppdrag.

### **En längre preskriptionstid som löper från att ett avlägsnandebeslut får laga kraft**

Utredningen har också övervägt en preskriptionstid om tio år som löper från att ett avlägsnandebeslut får laga kraft. En sådan huvudregel skulle förenas med två undantag. Om avlägsnandebeslutet är förenat med ett längre återreseförbud upphör beslutet att gälla först när tiden för återreseförbudet har löpt ut. Detsamma gäller om det finns ett återreseförbud som löper när tio år har gått från att avlägsnandebeslutet har fått laga kraft.

En preskriptionstid som löper från att ett avlägsnandebeslut får laga kraft innebär att det finns incitament att hålla sig undan verkställighet och rättsverkningarna av ett återreseförbud, särskilt när tidpunkten för preskription närmar sig. Då finns också incitament att hålla sig undan verkställighet för att på nytt kunna ansöka om uppehållstillstånd inifrån Sverige. Ett återreseförbud som inte har börjat löpa och som är kortare än tio år kommer också att upphöra att gälla när ett avlägsnandebeslut preskriberas. En längre preskriptionstid som löper från att ett avlägsnandebeslut får laga kraft bedöms således innebära flera nackdelar än fördelar. Utredningen lämnar därför inte ett sådant förslag.

## Frågor om återreseförbud

Utredningen föreslår att det ska införas en ny bestämmelse i utlänningslagen som klargör när ett återreseförbud börjar att löpa. Bestämmelsen innebär en kodifiering av nu gällande rättsläge och förtydligar att ett återreseförbud som huvudregel börjar löpa när en utlänning lämnar medlemsstaternas territorium.

Förslag lämnas även om att längden på ett återreseförbud, som meddelas när en utlänning inte följt en tidsfrist för frivillig avresa, ska bestämmas genom en individuell prövning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Längden ska som utgångspunkt bestämmas till högst fem år. Om utlänningen utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet får dock en längre tidsperiod bestämmas. Regleringen om fastställande av längden på återreseförbud som inte meddelas av allmän domstol blir genom utredningens förslag mer enhetlig. Ändringen innebär också att återreseförbud enligt 12 kap. 15 a § utlänningslagen kommer att kunna bestämmas till en längre tid än i dag.

Slutligen gör utredningen bedömningen att det inte finns utrymme enligt återvändandedirektivet för att besluta om återreseförbud utan tidsbegränsning. Utredningen lämnar därför inte något förslag på lagstiftning som möjliggör att återreseförbud utan tidsbegränsning kan meddelas i fler fall än i dag.

## Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag föreslås träda i kraft den 1 januari 2025. Några särskilda övergångsbestämmelser föreslås inte.

## Konsekvenser

Utredningens förslag om ändrade preskriptionsregler förväntas ha en positiv påverkan på återvändandet genom att incitamenten att stanna i Sverige med ett gällande avlägsnandebeslut minskar, samtidigt som incitamenten att lämna Sverige ökar. Det är dock inte möjligt att uppskatta i vilken utsträckning som förslaget leder till att fler avlägsnandebeslut kommer att kunna verkställas. Förslaget innebär resursbesparingar då staten inte behöver pröva samma fråga flera gånger och i stället kan använda resurserna där de behövs. Kostnaderna för prövningen av ansökningar om asyl och för mottagandet förväntas minska. Förslagen är förenliga med Sveriges internationella åtaganden och regeringsformen.

Förslagen i de delar som rör återreseförbud förväntas inte ha någon särskild påverkan på återvändandet eller några särskilda ekonomiska konsekvenser. De medför dock att den svenska lagstiftningen bättre överensstämmer med EU-rätten.



Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)

*dels* att 12 kap. 15 a, 16 och 22 §§ och 14 kap. 11 § ska ha följande lydelse

*dels* att det ska införas en ny paragraf i 12 kap. 15 b § och närmast före 12 kap. 15 b § en ny rubrik av följande lydelse

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

## **12 kap.**

### **15 a §<sup>1</sup>**

Om en utlännning inte har lämnat landet i enlighet med beslutet om avvisning eller utvisning när en tidsfrist för frivillig avresa löpt ut ska den myndighet som meddelat tidsfristen meddela ett återreseförbud. Återreseförbudet ska bestämmas till *ett* år.

Om en utlännning inte har lämnat landet i enlighet med beslutet om avvisning eller utvisning när en tidsfrist för frivillig avresa löpt ut ska den myndighet som meddelat tidsfristen meddela ett återreseförbud. Återreseförbudet ska bestämmas till *högst fem* år. *Utgör utlännningen ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet får dock en längre tidsperiod bestämmas.*

Ett återreseförbud enligt första stycket får dock inte meddelas om beslutet om avvisning eller utvisning inte får verkställas på grund av ett beslut om inhibition, en ansökan om uppehållstillstånd eller en ansökan om ny prövning eller om särskilda skäl talar mot att ett sådant förbud meddelas.

### ***När ett återreseförbud börjar löpa***

#### ***15 b §***

*Ett återreseförbud enligt 8 kap. 23 §, 12 kap. 14 b §<sup>2</sup> eller 15 a § börjar löpa den dag utlännningen lämnar medlemsstaternas territorium eller, om beslutet om avvisning eller utvisning ska verkställas till en medlemsstat, den dag utlännningen lämnar Sverige.*

*Med medlemsstater avses de stater i vilka Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2017:22.

<sup>2</sup> Lydelse enligt prop. 2023/24:36.

16 §<sup>3</sup>

Om Migrationsverket efter omprövning beviljar en utlänning tidsbegränsat uppehållstillstånd, får verket samtidigt upphäva ett av verket fattat beslut om avvisning eller utvisning.

*Om Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen beviljar en utlänning uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1 § får samtidigt ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol upphävas.*

Om Migrationsverket beviljar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att upphäva beslutet om avvisning eller utvisning, får beslutet om avvisning eller utvisning inte verkställas medan tillståndet gäller. Motsvarande gäller om en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen i ett överklagat ärende beviljar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att upphäva beslutet om avvisning eller utvisning.

I 5 kap. 20 § föreskrivs att Migrationsverket inte får bevilja uppehållstillstånd för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott.

22 §<sup>4</sup>

Ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol upphör att gälla *fyra* år från det att *beslutet vann laga kraft. Om beslutet har förenats med ett förbud att återvända till Sverige med längre giltighetstid, upphör beslutet om avvisning eller utvisning att gälla först när tiden för återreseförbudet går ut.*

Ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol upphör att gälla *fem* år från det att *utlänningen har lämnat landet i enlighet med beslutet.*

*Om ett beslut om avvisning eller utvisning är förenat med ett återreseförbud som löper vid tidpunkten då beslutet skulle ha upphört att gälla enligt första stycket, upphör beslutet att gälla först när tiden för återreseförbudet löper ut.*

Ett beslut om utvisning som har meddelats av allmän domstol upphör alltid att gälla när tiden för återreseförbudet går ut.

Om permanent uppehållstillstånd meddelas, upphör ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol att gälla.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2009:1542.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2013:648.

## 14 kap.

### 11 §<sup>5</sup>

## Bilaga 2

Migrationsverkets beslut i fråga om avvisning, utvisning, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, statusförklaring, resedokument, ställning som varaktigt bosatt och förvar i ett säkerhetsärende får överklagas av Säkerhetspolisen.

Migrationsverkets beslut i fråga om avvisning, utvisning, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, statusförklaring, resedokument, ställning som varaktigt bosatt, förvar *och att upphäva ett beslut om avvisning eller utvisning med stöd av 12 kap. 16 § andra stycket* i ett säkerhetsärende får överklagas av Säkerhetspolisen.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2014:198.

## Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss av delbetänkandet Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud (SOU 2024:10) har yttranden kommit in från Asylrättscentrum, Barnombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Flyktinggruppernas riksråd (FARR), Förvaltningsrätten i Göteborg (migrationsdomstolen), Förvaltningsrätten i Malmö (migrationsdomstolen), Förvaltningsrätten i Stockholm (migrationsdomstolen), Göteborgs kommun, Halmstads kommun, Hörby kommun, Institutet för mänskliga rättigheter, Integritetsskyddsmyndigheten, Justitiekanslern, Jämställdhetsmyndigheten, Kammarrätten i Stockholm (Migrationsöverdomstolen), Kriminalvården, Kustbevakningen, Malmö kommun, Migrationsverket, Polismyndigheten, Simrishamns kommun, Svenska kyrkan, Svenska Röda Korset, Sveriges advokatsamfund, Sveriges ambassad i Bangkok, Sveriges ambassad i Rabat, Sveriges ambassad i Teheran, Säkerhetspolisen, Södertälje kommun, Umeå universitet (Juridiska institutionen) och Åklagarmyndigheten.

Därutöver har yttranden kommit in från Stockholms Stadsmission, Sveriges kristna råd, Civil Rights Defenders och professorn Anna Lundberg.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna synpunkter. Arvidsjaurs kommun, Degerfors kommun, Eskilstuna kommun, Falu kommun, Filipstads kommun, Flens kommun, Förvaltningsrätten i Luleå (migrationsdomstolen), Gävle kommun, Härjedalens kommun, Karlskrona kommun, Kramfors kommun, Lomma kommun, Luleå kommun, Melleruds kommun, Motala kommun, Nynäshamns kommun, Ockelbo kommun, Piteå kommun, Region Dalarna, Region Norrbotten, Region Skåne, Region Stockholm, Riksdagens ombudsmän, Rädda barnen, Sandvikens kommun, Stockholms kommun, Strängnäs kommun, Strömsunds kommun, Sveriges Kommuner och Regioner, Söderhamns kommun, Vimmerby kommun, Västra Götalandsregionen och Örnsköldsviks kommun.

## Uppdraget

Utredningen om en behovsprövad arbetskraftsinvandring har haft ett uppdrag som innefattar ett flertal olika frågor på arbetskraftsinvandringsområdet. Den övergripande målsättningen har varit dels att skärpa villkoren för arbetskraftsinvandring, dels att främja invandring av högkvalificerad arbetskraft. Huvudsakligen har utredningens uppdrag varit att

- analysera och ta ställning till hur ett regelverk kan utformas som utgår från att arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716), UtL, i normalfallet endast kan beviljas om utlänningen erbjuds en viss lönenivå samt ta ställning till hur ett lägre lönekrav för enskilda yrkesgrupper kan utformas, vilka yrkesgrupper som bör omfattas och hur urvalet av dessa yrkesgrupper kan ändras över tid
- analysera och ta ställning till om vissa kategorier av utländsk arbetskraft helt bör undantas från ett nytt lönekrav eller vad som annars bör gälla, med hänsyn till Sveriges internationella åtaganden
- föreslå hur ett regelverk kan utformas som innebär att vissa yrkesgrupper kan exkluderas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd samt analysera och ta ställning till vilka yrkesgrupper som inledningsvis bör omfattas av en sådan exkludering och hur urvalet av dessa yrkesgrupper kan ändras över tid
- föreslå hur ett regelverk kan utformas som innebär att arbetstillstånd endast kan beviljas en utlänning som har ordnat en heltäckande sjukförsäkring för den första tillståndstiden
- analysera och ta ställning till hur försörjningskravet för ICT-tillstånd och tillstånd för säsongarbete bör höjas
- analysera och ta ställning till åtgärder som främjar den högkvalificerade arbetskraftsinvandringen
- analysera och ta ställning till hur systemet med s.k. spårbyte kan avskaffas
- analysera och ta ställning till om den särskilda avgiften för den som anställer en utlänning som saknar rätt att vistas eller arbeta i Sverige ska höjas och differentieras
- analysera och ta ställning till om utlänningar som ska arbeta i Sverige men är anställda utomlands bör omfattas av samma förutsättningar för arbetstillstånd som övriga arbetskraftsinvandrare eller om särskilda regler bör införas
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Här följer en sammanfattning av utredningens förslag.

## **Ett lönekrav som villkor för arbetstillstånd**

Utredningen föreslår att det nuvarande kravet på att anställningen ska göra det möjligt för utlänningen att uppnå en god försörjning för att ett arbetstillstånd ska beviljas ska ersättas med ett krav på att utlänningens lön ska uppgå till minst den medianlön för Sverige som senast publicerades av Statistiska centralbyrån, SCB, vid tidpunkten för ansökan. För att inte Sverige ska riskera kompetensbrist föreslås att lönekravet inte ska gälla yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i Sverige eller yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i en viss del av Sverige. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om undantag från lönekravet. För de yrken som undantas ska i stället gälla att utlänningens lön minst ska uppgå till den lägsta månadslön som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Utredningen lämnar också ett alternativt förslag som innebär att lönen ska uppgå till minst hälften av medianlönen för de yrken som undantas från lönekravet.

För att regeringen ska få underlag för sina beslut om undantagen föreslås att Migrationsverket årligen ska ta fram förslag på yrken som bör undantas till regeringen. Arbetsförmedlingen ska i sin tur bistå Migrationsverket med förslag på yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses av arbetskraft i Sverige eller i en viss del av Sverige. Arbetsförmedlingen ska lämna sammanslutningar av arbetsgivare respektive arbetstagare samt andra berörda aktörer tillfälle att yttra sig.

Utredningen lämnar också ett alternativt förslag på beslutsordning som innebär att Migrationsverket, i samråd med Arbetsförmedlingen, årligen ska besluta om förteckningen över yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i Sverige eller i en viss del av Sverige. Arbetsförmedlingen ska också enligt detta förslag lämna sammanslutningar av arbetsgivare respektive arbetstagare samt andra berörda aktörer tillfälle att yttra sig.

## **Ändrade villkor för ICT-tillstånd och tillstånd för säsongarbete**

I dag gäller för att en utlänning ska kunna beviljas ett ICT-tillstånd, ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse eller ett tillstånd för säsongarbete att utlänningen ska kunna försörja sig. Utredningen föreslår att detta krav ska ersättas med ett krav om att utlänningens lön minst ska uppgå till den lägsta månadslön som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen för att tillstånd ska kunna beviljas.

Utredningen lämnar också ett alternativt förslag på att det nuvarande försörjningskravet ska ersättas med ett krav på att utlänningens lön minst ska uppgå till hälften av medianlönen i Sverige. Detta föreslås gälla om det alternativa kravet för yrken som ska undantas från lönekravet införs, för en mer enhetlig lagstiftning.

Genom de skärpta kraven för arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtIL kan andra tillståndstyper bli mer aktuella. För att tillståndet för säsongarbete ska kunna användas för alla typer av säsongarbete och för att

arbetsgivaren ska kunna ha kvar samma personal under en hel säsong föreslås en förlängning av tillståndstiden. Utredningens förslag är att den sammanlagda tillståndstiden för ett eller flera tillstånd för säsongarbete ska utökas från högst sex till högst nio månader under en tolvmånadersperiod.

### **Exkludering av yrkesgrupper från möjligheten att beviljas arbetstillstånd**

Utredningen föreslår att regeringen enligt ett nytt bemyndigande ska få meddela föreskrifter om att vissa yrken får uteslutas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtIL i Sverige och att det i utlänningsförordningen ska tas in en bestämmelse som anger vilka yrken som inte får beviljas arbetstillstånd. De yrken som utredningen inledningsvis föreslår ska uteslutas är personlig assistent och bärplockare. För att urvalet av dessa yrken ska kunna ändras över tid föreslår utredningen att Migrationsverket årligen ska informera regeringen om yrken där missbruket med regelsystemet för arbetskraftsinvandring är så omfattande att yrkena bör uteslutas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd.

### **En anmälningsskyldighet för arbetsgivare**

För att Migrationsverket ska få kännedom om förhållanden som till exempel har betydelse för att inleda ett återkallelseförfarande för ett arbetstillstånd, föreslår utredningen att en ny anmälningsskyldighet för arbetsgivare införs. Denna ska utformas så att en arbetsgivare till en utlänning som beviljats arbetstillstånd, under den tid som utlännings tillstånd gäller hos den arbetsgivaren, ska vara skyldig att anmäla till Migrationsverket om anställningen upphör eller om anställningen aldrig tillträds.

### **Avskaffande av systemet med s.k. spårbyte**

Utredningen föreslår att systemet med s.k. spårbyte ska avskaffas genom att bestämmelsen i 5 kap. 15 a § UtIL och andra bestämmelser som hänvisar till denna upphävs. Detta innebär att möjligheten att ansöka om ett uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd inifrån landet efter ett lagakraftvunnet avslagsbeslut på ansökan om uppehållstillstånd som flyktning eller alternativt skyddsbehövande i princip upphör.

### **En heltäckande sjukförsäkring som ett krav för arbetstillstånd**

Utredningen föreslår att utlänningen, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, ska ha eller ha ansökt om en heltäckande sjukförsäkring. En utlänning som ska vistas och arbeta i Sverige i minst ett år kommer att folkbokföras i Sverige och därmed omfattas av regionernas skyldighet att

tillhandahålla även annan än omedelbar hälso- och sjukvård. En sådan utlänning omfattas därför inte av kravet på sjukförsäkring.

### **Höjning av den särskilda avgiften**

Utredningen föreslår att den särskilda avgiften för den som har en utlänning anställd som inte har rätt att vistas eller arbeta i Sverige ska höjas från ett prisbasbelopp till ett och ett halvt prisbasbelopp. För överträdelse som har pågått under längre tid än tre månader ska avgiften höjas från två till tre prisbasbelopp. Samma höjningar ska göras för den som är uppdragsgivare, eller uppdragsgivare i tidigare led, i ett entreprenadförhållande där en underentreprenör har en utlänning anställd som inte har rätt att vistas i Sverige.

Däremot anser utredningen inte att den särskilda avgiften bör differentieras ytterligare, till exempel utifrån ett företags omsättning. Detta bland annat eftersom en sådan differentiering kan bli mer utredningskrävande än dagens system vilket riskerar leda till längre handläggningstider.

### **Särskilda bestämmelser om arbetskraftsinvandrare som är anställda utomlands och som arbetar i Sverige**

Utredningen bedömer att det behövs särskilt anpassade regler för arbetskraftsinvandrare som har sin anställning utomlands. För att underlätta för Migrationsverket att kontrollera att de uppfyller villkoren för arbetstillstånd föreslås att utöver ett anställningsavtal ska en utlänning som är utstationerad i Sverige av en arbetsgivare i annat land ha ett underlag med de villkor som gäller för arbetet i Sverige. Arbetstillståndet ska enligt förslaget knytas till filialen, koncernföretaget eller tjänstemottagaren i Sverige i stället för arbetsgivaren som är etablerad i ett annat land.

Om en arbetsgivare är etablerad i ett annat land och utstationerar utlänningar till Sverige föreslås att det som sägs om arbetsgivare i utlänningsförordningens bestämmelser om kontroll vid vistelse i Sverige också ska gälla i fråga om arbetsgivarens filial, koncernföretag eller tjänstemottagare i Sverige.

### **Åtgärder för att främja högkvalificerad arbetskraftsinvandring**

En del av utredningens uppdrag är att analysera och ta ställning till åtgärder som främjar den högkvalificerade arbetskraftsinvandringen. Utredningen lämnar fem förslag på sådana åtgärder.

#### *En förlängd tillståndstid för EU-blåkort*

Utredningen föreslår att tillståndstiden för EU-blåkort ska utökas från högst två till högst fyra år. Om anställningen är kortare än fyra år ska EU-blåkort beviljas för anställningstiden med ett tillägg av tre månader. Giltighetstiden får dock inte vara längre än fyra år.



Detta kan bland annat öka förutsägbarheten och minska Bilaga 4  
administrationen för både arbetsgivare och arbetstagare.

*Nyfödda barn till innehavare av vissa EU-relaterade tillstånd ska få  
ansöka om uppehållstillstånd inifrån Sverige*

De särskilda regler som i dag gäller för en familjemedlem till en forskare, EU-blåkortsinnehavare eller ICT-tillståndsinnehavare innebär att denne ska ha ansökt om och beviljats uppehållstillstånd före inresan i Sverige. Dessa personer kan därför behöva lämna Sverige om de får barn under sin vistelse här för att ansöka om uppehållstillstånd för barnet. För att göra det möjligt för ett nyfött barn att ansöka om uppehållstillstånd i Sverige föreslår utredningen att ett undantag införs som innebär att uppehållstillstånd för ett barn som har fötts i Sverige och vars anknytningsperson är förälder till barnet och sammanbor med barnet i Sverige får sökas inifrån landet.

*En utökad möjlighet att få ansöka om uppehållstillstånd för forskning  
och studier på forskarnivå inifrån Sverige*

I dag kan en forskare eller student som har ett uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet efter slutförd forskning eller slutförda studier inte ansöka om ett uppehållstillstånd för forskning eller studier på forskarnivå inifrån Sverige. Utredningen föreslår att dessa grupper av utlänningar ska undantas från huvudregeln att ett tillstånd måste sökas och beviljas före inresan i landet. På detta sätt behöver de inte lämna Sverige om de får en tjänst inom forskning eller studier på forskarnivå, vilket bidrar till bättre kontinuitet i deras karriärer, ökad förutsägbarhet och minskade kostnader.

*Ett undantag från förslaget lönekrav för utlänningar som innehar  
uppehållstillstånd för forskning, studier m.m.*

Nyutexaminerade yngre studenter och doktorander har ofta lägre lön när de träder in på arbetsmarknaden än högutbildade personer med mer yrkeserfarenhet. För att underlätta för utlänningar som har uppehållstillstånd för forskning, forskning vid rörlighet för längre vistelse, studier inom högre utbildning, praktik med anknytning till högre utbildning eller uppehållstillstånd efter slutförd forskning eller slutförda studier att få ett arbetstillstånd i Sverige föreslår utredningen att dessa grupper ska undantas från lönekravet. För att systemet inte ska kunna missbrukas föreslår utredningen att för att en utlänning som har ett uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning ska få undantas ska det krävas att utlänningen har slutfört en högskoleutbildning som avser studier som motsvarar minst två terminer och att utlänningen har ett examensbevis eller utbildningsbevis som avser den slutförda utbildningen.

I stället för lönekravet i nivå med medianlönen föreslås att lönen för att dessa grupper ska kunna beviljas arbetstillstånd minst ska uppgå till den lägsta månadslön som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Om det alternativa förslaget med en lön motsvarande hälften av medianlönen i Sverige införs bör detta gälla även för dessa grupper.

*Ett undantag från föreslaget lönekrav för vissa legitimerade yrken inom sjukvården*

Legitimationsprocessen inom vårdyrken är utformad så att en utlänning inte direkt får anställning som legitimerad personal utan först behöver uppfylla språkrav, kunskapsprov och praktisk tjänstgöring för att få svensk legitimation. Under denna tid arbetar exempelvis en läkare inom något annat vårdyrke till en lägre lön, vilket gör att han eller hon kan få svårt att uppfylla kravet på god försörjning eller föreslaget lönekrav. Utredningen föreslår därför att utlänningar som har avlagt examen motsvarande läkarexamen, sjuksköterskeexamen eller tandläkarexamen och som har ett anställningsavtal som ett led i att få svensk legitimation ska undantas från lönekravet. För dessa grupper ska i stället gälla att lönen minst ska uppgå till den lägsta månadslön som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Om det alternativa kravet, som innebär en lön motsvarande hälften av medianlönen, införs för yrken som ska undantas från lönekravet bör samma krav för enhetlighetens skull gälla även för nu aktuella persongrupper.

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)<sup>1</sup>

*dels* att 5 kap. 15 a § ska upphöra att gälla,

*dels* att 5 kap. 18 §, 5 b kap. 15 och 20 §§, 6 kap. 2 och 2 a §§, 6 a kap. 5 och 11 §§, 6 b kap. 1, 2 och 15 §§, 6 c kap. 2 och 9 §§, 7 kap. 7 f §, 12 kap. 12 a § och 20 kap. 12 och 12 a §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas en ny paragraf, 6 kap. 10 §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

## **5 kap.**

### **18 §<sup>2</sup>**

En utlänningsansökan som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan.

Första stycket gäller dock inte om

1. utlänningsansökan har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller alternativt skyddsbehövande enligt 1 § eller kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 21 kap. 2, 3 eller 4 §,

2. utlänningsansökan med stöd av 6 § bör beviljas uppehållstillstånd här,

3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats en utlänningsansökan med stöd av 3 eller 3 a §,

4. utlänningsansökan kan beviljas eller har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd här med stöd av 15 §,

5. utlänningsansökan enligt 3 § första stycket 1–4, 3 a § första stycket 1–4 eller andra stycket har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och det inte skäligen kan krävas att utlänningsansökaren reser till ett annat land för att ge in ansökan där,

6. utlänningsansökan har rätt till uppehållstillstånd med stöd av 3 § första stycket 5,

7. utlänningsansökan kan beviljas uppehållstillstånd enligt 15 a § eller 15 d §,

8. följande villkor är uppfyllda:

a) utlänningsansökan ansöker om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, för arbete som har beviljats enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller enligt 15 a §, eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a §,

a) utlänningsansökan ansöker om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete som har beviljats enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket, eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a §,

b) utlänningsansökan har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete som har beviljats enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket och ansöker om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a § eller tvärtom inom giltighetstiden för det

<sup>1</sup> Senaste lydelse av 5 kap. 15 a § 2022:303.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2022:303.

tidigare tillståndet och förutsättningarna för det tillståndet varit uppfyllda, eller

c) en ansökan avser ett uppehållstillstånd som familjemedlem till en utlänning som avses i a eller b, om ansökan ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet som familjemedlem och utlänningen beviljas uppehållstillstånd enligt de bestämmelser som anges där,

9. utlänningen har ett uppehållstillstånd enligt 10 § eller 5 b kap. 3 § och antingen slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning eller har ett uppehållstillstånd enligt 5 b kap. 1, 2, 4, 7 eller 8 §,

10. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd enligt 2 a eller 2 d §, eller 11. det annars finns synnerliga skäl.

Första stycket gäller inte heller om utlänningen har beviljats en visering för att besöka en arbetsgivare i Sverige eller är undantagen från kravet på visering om han eller hon ansöker om ett uppehållstillstånd för arbete inom ett slag av arbete där det råder stor efterfrågan på arbetskraft. En ytterligare förutsättning är att arbetsgivaren skulle förorsakas olägenheter om utlänningen måste resa till ett annat land för att ge in ansökan där eller att det annars finns särskilda skäl.

Första stycket gäller inte heller en utlänning som har beviljats ett uppehållstillstånd enligt 9 §, om ansökan avser ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a § och ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet.

Vid skälighetsbedömningen enligt andra stycket 5 ska konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder särskilt beaktas, om det står klart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige.

I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har fått laga kraft gäller föreskrifterna i 15 a och 20 §§ samt 12 kap. 16 b, 16 c och 18–20 §§.

I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har fått laga kraft gäller föreskrifterna i 20 § samt 12 kap. 16 b, 16 c och 18–20 §§.

I 7 § lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå föreskrivs ytterligare undantag från första stycket under perioden 20 juli 2021–19 januari 2025.

---

## 7 kap.

### 7 f §<sup>3</sup>

Ett uppehållstillstånd som har beviljats en familjemedlem till en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket *eller enligt 5 kap. 15 a §* eller för att bedriva

Ett uppehållstillstånd som har beviljats en familjemedlem till en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller för att bedriva näringsverksamhet enligt

näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a § får återkallas, om anknýtningen bryts eller utlänningens tillstånd återkallas. 5 kap. 10 a § får återkallas, om anknýtningen bryts eller utlänningens tillstånd återkallas. Bilaga 5

## 12 kap.

### 12 a §<sup>4</sup>

Om en utlänning har ansökt om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § första stycket eller 15 d §, får Migrationsverket besluta om inhibition av ett beslut att avvisa eller utvisa utlänningen.

Om en utlänning har ansökt om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 d §, får Migrationsverket besluta om inhibition av ett beslut att avvisa eller utvisa utlänningen.

---

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 juni 2025.
  2. För ansökningar om förlängning av ett arbetstillstånd, som beviljats före ikraftträdandet, gäller 6 kap. 2 § första stycket 1 i dess äldre lydelse om ansökan om förlängning har registrerats hos Migrationsverket senast den 1 juni 2026.
  3. Äldre föreskrifter av 6 kap. 2 § första stycket 1 och 5 kap. 15 a § gäller fortfarande för överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet.
  4. För ett uppehållstillstånd som beviljats en familjemedlem till en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 15 a § gäller 7 kap. 7 f § i den äldre lydelsen.
  5. För en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § första stycket gäller 12 kap. 12 a § i den äldre lydelsen.
  6. Vid tillämpningen av 20 kap. 12 och 12 a §§ gäller äldre föreskrifter för överträdelser som har ägt rum före ikraftträdandet.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2013:646.

## Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över betänkandet Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. (SOU 2024:15) kommit in från ABB, Almega, Ambassaden New Delhi, Ambassaden i Washington, Arbetsförmedlingen, Arbetsgivarverket, Arbetsmiljöverket, Bodens kommun, Byggföretagen, Chalmers tekniska högskola, Delegationen mot arbetslivskriminalitet, Diskrimineringsombudsmannen, Ekobrottsmyndigheten, Företagarna, Försäkringskassan, Förvaltningsrätten i Göteborg (migrationsdomstolen), Förvaltningsrätten i Malmö (migrationsdomstolen), Förvaltningsrätten i Stockholm (migrationsdomstolen), Gröna arbetsgivare, Hotell- och restaurangfacket, IKEM, ILO-kommittén, Industriarbetsgivarna, Innovationsföretagen, Justitiekanslern, Kammarrätten i Stockholm (Migrationsöverdomstolen), Kommunal, Konjunkturinstitutet, Landsorganisationen i Sverige, Lantbrukarnas riksförbund, Livsmedelsföretagen, Lunds universitet, Malmö tingsrätt, Medlingsinstitutet, Migrationsverket, Northvolt, Polismyndigheten, Regelrådet, Region Norrbotten, Region Västerbotten, Riksbanken, Riksdagens ombudsmän, Skatteverket, Socialstyrelsen, Statistiska centralbyrån, Stockholm katolska stift, Svenska institutet, Svenskt Näringsliv, Sveriges akademikers centralorganisation, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges Kristna råd, Sveriges universitetslärare och forskare, Swedish Incubators & Science Parks, Säkerhetspolisen, Södertörns tingsrätt, Tech Sverige, Teknikföretagen, Tillväxtverket, Tjänstemännens Centralorganisation, Universitets- och högskolerådet, Uppsala universitet, Visita, Västra Götalandsregionen och Åklagarmyndigheten.

Därutöver har yttranden kommit in från Akademikerförbundet SSR, Asylrättscentrum, Blåtand AB, Bonway AB, Centrum för rättvisa, Fackförbundet DIK, Grafiska Företagen, Green Steel, Installatörsföretagen, Kött- och Charkuteriföretagen, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Naturvetarna, Olle Svenssons Partiaffär AB, Premo, Region Skåne, Ritjel AB, Schibsted, Seko, Småföretagarnas Riksförbund, Svenska Fåravelsförbundet, Sveriges Arbetsterapeuter, Sveriges förenade studentkårer, Sveriges Grisföretagare, Sveriges Interreligiösa råd, Sveriges Jordägareförbund, Sveriges Mjölkbönder, Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF), Sveriges Ingenjörer, Sveriges Läkarförbund, Taipei Mission in Sweden, Tidningsutgivarna samt Trä- och Möbelföretagen.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Ambassaden Bangkok, Ericsson, Hybrit, Judiska Centralrådet, Mobility Sweden, Pensionsmyndigheten, Skogs-entreprenörerna, Volvo Group, Vårgårda kommun och Åre kommun.